

Università degli Studi di Napoli Federico II

Dipartimento di Giurisprudenza



Corso di dottorato di ricerca in
Diritto dell'economia e tutela delle situazioni soggettive
- XXIX ciclo -

Tesi di dottorato in
Diritto costituzionale

Bicameralismo e forma di governo parlamentare

Tutor:

Ch.mo prof. Sandro Staiano

Candidata:

dott.ssa Valentina Capuozzo

Coordinatore del dottorato:

Ch.mo prof. Massimo Iovane

Anno accademico 2016/2017

INDICE

CAPITOLO I GENESI E RAGIONI DEL BICAMERALISMO ITALIANO NELL'ESPERIENZA REPUBBLICANA

1. Premesse.....	5
2. Il Parlamento nelle idee dei Costituenti.....	8
2.1. La scelta di un Parlamento con struttura bicamerale.....	8
2.2. Quale bicameralismo?.....	14
2.2.1. Le suggestioni della rappresentanza organica e degli interessi.....	14
2.2.2. Il Senato e i territori: la «Camera delle Regioni».....	18
2.2.3. Camera e Senato: esigenze di omogeneità.....	20
2.3. La sintesi in seconda Sottocommissione.....	23
3. Il dibattito in Assemblea Plenaria.....	31
3.1. Superamento del Progetto e riemersione delle divergenze.....	31
3.2. La nascita del bicameralismo simmetrico o eguale tra compromesso e garanzia.....	36

CAPITOLO II

LA SECONDA CAMERA NELL'EQUILIBRIO DEI POTERI

1. <i>Premesse</i>	39
2. <i>L'an del bicameralismo: origini storiche e ragioni giuridiche</i>	40
3. <i>L'an del bicameralismo in chiave dinamica: forma di Stato e forma di governo</i>	47
4. <i>Il quomodo. Bicameralismo e tipi di rappresentanza</i>	52
5. <i>Il modello spagnolo di rappresentanza territoriale. Ragioni e funzionamento di una Camera «in cerca d'autore»</i>	60
6. <i>Il “paradosso di Madison” e il modello tedesco. A cosa serve una Camera a rappresentanza territoriale</i>	70

CAPITOLO III

IL BICAMERALISMO ITALIANO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

1. <i>Il bicameralismo e il suo contesto: consolidamento del modello tra modifiche strutturali e dubbi dottrinari</i>	76
1.1. <i>Il meccanismo elettorale</i>	84
1.2. <i>I partiti come elemento trainante della forma di governo attraverso le convenzioni costituzionali: il caso degli scioglimenti anticipati</i>	87

2. Bicameralismo paritario e forma di governo parlamentare: un binomio complesso	91
3. Un bicameralismo che “si mimetizza”: crisi partitica e crisi istituzionale	96

CAPITOLO IV

QUALI PROSPETTIVE PER IL BICAMERALISMO ITALIANO

1. La rappresentanza territoriale in Italia	115
2. La rappresentanza territoriale nella fallita riforma cd. Renzi-Boschi	122
3. Ancora sul Senato: la rappresentanza territoriale e il tópos delle riforme	130
4. Il Bundesrat tedesco come modello di regionalizzazione della seconda Camera?	134
BIBLIOGRAFIA	142

CAPITOLO I

GENESI E RAGIONI DEL BICAMERALISMO ITALIANO

NELL'ESPERIENZA REPUBBLICANA

Sommario: **1. Premesse.** **2. Il Parlamento nelle idee dei Costituenti.** **2.1. La scelta di un Parlamento con struttura bicamerale.** **2.2. Quale bicameralismo?** **2.2.1. Le suggestioni della rappresentanza organica e degli interessi.** **2.2.2. Il Senato e i territori: la «Camera delle Regioni».** **2.2.3. Camera e Senato: esigenze di omogeneità.** **2.3. La sintesi in seconda Sottocommissione.** **3. Il dibattito in Assemblea Plenaria.** **3.1. Superamento del Progetto e riemersione delle divergenze.** **3.2. La nascita del bicameralismo simmetrico o eguale tra compromesso e garanzia.**

1. Premesse.

L'organizzazione del potere legislativo è stato un argomento che ha impegnato a lungo i lavori della Costituente.

Subito dopo la caduta del fascismo, già nella sede della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato» presieduta dal Prof. Forti¹, il tema si impose con tutto il suo peso, derivato dalla rilevanza di una scelta che doveva valutare a quali e, soprattutto, a quanti organi affidare la titolarità del potere legislativo.

¹ Sulla quale si v. V. DI CIOLO, *Senato (dir. vig.)*, ad vocem, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. XLI, 1989, pp. 1168 - 1169; N. OCCHIOCUPO, *Senato della Repubblica*, ad vocem, in *Enc. Giur. Treccani*, 1991, p. 2; F. MOHRHOFF, *Senato della Repubblica*, ad vocem, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, 1969, p. 1028; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano 1977, pp. 113 - 116.

L'importanza di una scelta di tal genere risiede, invero, nel significato che il Parlamento assume nelle moderne Costituzioni, come la “più genuina espressione della grande forza che è al centro della vita costituzionale: il popolo”². Da qui il rilievo, sul piano costituzionale, del modo di formarlo e di organizzarne l'attività.

Il connotato principale di un Parlamento a struttura bicamerale è il frazionamento dei membri dell'organo legislativo in due distinte Assemblee³, che possono essere poste in posizione di assoluta parità, oppure dar vita ad un sistema di bicameralismo differenziato o attenuato se l'una prevale sull'altra nell'esercizio del potere legislativo e del controllo politico⁴. Questa forma di organizzazione si distingue dal monocameralismo, in cui la rappresentanza politica è organizzata in Parlamenti formati da un'unica Assemblea e dal pluricameralismo, in cui l'organo legislativo è composto da più di due Camere⁵.

Decidere per una di queste modalità organizzative significa volgere l'attenzione alle esigenze concrete prospettate dalla peculiarità del contesto storico del momento⁶. Per l'esperienza repubblicana la scelta del

² Così A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1951, p. 1. Nello stesso senso V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova 1955, pp. 409 e ss. Sul significato da attribuire al principio della sovranità popolare nel suo legame col Parlamento si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, pp. 12 e ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento. II. - Diritto costituzionale a) Principi generali e funzioni, ad vocem*, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, pp. 759 - 761.

³ Cfr. L. PALADIN, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. V, 1988, p. 1; J. C. BRADBURY, W. M. CRAIN, *Bicameralism, ad vocem*, in *Encyclopedia of Public Choice*, vol. II, New York 2004.

⁴ Si v. tra tutti C. MORTATI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1949, pp. 250 e ss.; G. NEGRI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. V, p. 345.

⁵ Sul punto cfr. l'analisi di N. OLIVETTI, *Bicameralismo, ad vocem*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983, pp. 103 e ss.

⁶ Cfr. la riflessione di M. ROMANIELLO, *Bicameralism: a concept in search of a theory*, paper presentato in occasione del Convegno *Bicameralism Under Pressure. Constitutional Reform of National Legislature*, tenutosi presso l'Università LUISS Guido Carli, Roma, 2 e 3 maggio 2016.

bicameralismo apparve la più consona già in Commissione Forti⁷. Oltre che all'idea di rappresentanza democratica, infatti, essa rispondeva al consolidamento del principio della separazione dei poteri⁸, attraverso due distinte Assemblee tra le quali fosse frazionato il potere legislativo in modo da impedirne una concentrazione, sinonimo di potenziale assolutismo⁹.

Tuttavia, la soluzione bicamerale rappresenta l'esito di un difficile dibattito, che ha impegnato i Costituenti sia in Commissione dei 75 sia in Assemblea Plenaria, vedendo contrapposte diverse impostazioni ideologiche che ritorneranno in tutte le sedi in cui è venuta in discussione l'esperienza parlamentare italiana. Chiarire le ragioni della scelta costituente, quindi, pare imprescindibile per valutare il funzionamento del modello italiano di bicameralismo.

⁷ Per una ricostruzione del dibattito in Commissione Forti si v. B. PEZZINI, *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, n. 5/1989, pp. 1426 - 1430. Le argomentazioni a favore del sistema bicamerale consideravano la seconda Camera come un elemento di equilibrio e garanzia del sistema, oltre che di miglioramento della legislazione, cfr. Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente. I. Problemi costituzionali - Organizzazione dello Stato*, Roma 1946, pp. 191 e ss.

⁸ Cfr. A. D'ALOIA, R. MANFRELOTTI, *Bicameralismo, ad vocem*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, 2006, p. 726.

⁹ Cfr. in tal senso A. MANZELLA, *Il Parlamento cit.*, pp. 74 e 75. V. anche L. PALADIN, *Bicameralismo*, loc. cit., p.1 che individua nel “prevenire il pericolo di una democrazia totalitaria, come quella che potrebbe nascere dalla concentrazione di eccessivi poteri in capo ad un legislativo monocamerale” una delle ragioni dell'esistenza di una seconda Assemblea parlamentare. Nello stesso senso cfr. V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2012, p. 31.

2. Il Parlamento nelle idee dei Costituenti.

2.1. La scelta di un Parlamento con struttura bicamerale.

Nell'ambito della Commissione dei 75 la discussione sul bicameralismo si sviluppò in sede di seconda Sottocommissione, preposta all'elaborazione della parte del progetto relativa all'organizzazione della Repubblica¹⁰.

In un'Assemblea in cui i rapporti di forza erano segnati dal voto popolare che aveva accompagnato il referendum istituzionale del 2 giugno 1946¹¹, il punto di partenza del dibattito riguardò la scelta in ordine alla creazione di una o più Camere.

La discussione prese l'avvio dalla relazione di Costantino Mortati, membro della componente democristiana dell'Assemblea costituente, al quale era stato affidato il tema “potere legislativo”¹². Poiché, ai fini di una scelta consapevole “debbono aversi presenti gli scopi politici che si vogli(o)no raggiungere”¹³, la relazione, prima di giungere *in medias res*, affronta la tematica della forma di governo, tenendo in particolare considerazione i rapporti tra il potere esecutivo e quello legislativo. Mortati comincia col fare una prima grande differenziazione tra le “Costituzioni che fanno derivare direttamente dal popolo sia gli organi esecutivi che gli organi legislativi” che, quindi, sono tra loro “in «rapporto di separazione», nel senso che l'uno

¹⁰ Sulle funzioni e l'articolazione dell'Assemblea costituente si v. A. GIOVANNELLI, *Assemblea costituente, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1988.

¹¹ Cfr. l'analisi di A. AGNELLI, *Il Senato della Repubblica*, in AA. VV., *Il Senato nella storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1997, che a p. 271 fornisce un'utile ricognizione dei dati: in seno all'Assemblea costituente la D.C. è il primo partito (35,2%), seguito dal partito socialista (20,7%) e da quello comunista (19%); “non vanno oltre il 6,8% i campioni del prefascismo, che si presentano nell'Unione democratica nazionale sostenuta da P.L.I. e demolaburisti e col 5,3% ha una buona affermazione il Fronte dell'Uomo Qualunque. Sono ben presenti i repubblicani «storici» del P.R.I. ed i monarchici del P.D.I.”, mentre, con l'1,4%, si assiste al tracollo del Partito d'Azione.

¹² Così il Presidente Terracini all'avvio della seduta del 3 settembre 1946.

¹³ Così Mortati, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946.

non dipende dall'altro", e quelle in cui l'un potere è derivante dall'altro in virtù di quel "nesso di omogeneizzazione" che la Costituzione stabilisce tra i due¹⁴.

Il *leit motiv* dell'intera relazione è la necessità di scegliere in aderenza al contesto storico¹⁵. Quindi, solo una volta definita la "questione pregiudiziale"¹⁶ del carattere parlamentare della Repubblica¹⁷, si perviene alla discussione sull'organizzazione del potere legislativo, passando al

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Sull'importanza di una scelta alla luce del contesto storico si v. A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, loc. cit., pp. 3 e 4 in cui l'A. afferma che l'"intento di volere stabilire qual è il sistema che in via assoluta sia più idoneo alle esigenze di uno Stato moderno, in modo che possa essere accolto indifferentemente in questo o in quell'ordinamento, è destinato a rendere ancora più difficile la soluzione del tormentato problema" che "non ha alcuna ragione di essere nel campo teorico perché la scienza del diritto costituzionale, al pari delle altre scienze, anche giuridiche, deve trovare la sua rispondenza nella realtà (...) non esiste un sistema del monocameralismo o del bicameralismo che sia intrinsecamente buono, indipendentemente dalla situazione politica dell'ordinamento in cui deve trovare attuazione. La seconda camera è un meccanismo destinato a realizzare uno scopo; è, in particolare, uno strumento di realizzazione di un fine politico attraverso l'inserimento di una forza costituzionale nell'ingranaggio più o meno complesso delle altre forze costituzionali di un paese (...) La seconda camera va considerata in relazione all'ordinamento in cui deve trovare attuazione ed, in particolare, avendo presente lo speciale fine che si vuole realizzare, il contributo, cioè che si ha in programma di apportare al complesso delle forze esistenti, indagine che per il modo in cui è svolta porta alla conseguenza che la seconda camera può rilevarsi efficiente e utile e, soprattutto, capace di realizzare un determinato scopo politico in un ordinamento, mentre in un altro ordinamento può essere considerata assolutamente inutile, inefficiente e, comunque, non capace di realizzare lo scopo particolare che si vuole raggiungere". Cfr. nello stesso senso M. COTTA, *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971; G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, n. 2/1953, pp. 213 e ss.; nonché lo studio comparato di F. HUMBLET, *Il Parlamento bicamerale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2/1967. Si v. anche L. PALADIN, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 1 dove l'Autore sottolinea come "la formula del bicameralismo non obbedisce ovunque alla medesima *ratio*, né corrisponde ad un comune principio"; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova 2001, pp. 462 e ss., che parla dell'esigenza di adattare il bicameralismo "alle istituzioni esistenti intorno al Parlamento e soprattutto alle tradizioni e alla caratterizzazione attuale e storica della società"; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981, p. 43.

¹⁶ Così Mortati in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946.

¹⁷ Ritenuto più consono alle esigenze della situazione italiana del momento data la "maggiore compenetrazione dei poteri" attraverso cui "l'azione dello Stato dovrebbe procedere con maggior fusione, senza il pericolo di disarmonie e di contrasti" (Mortati, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946). Sul punto cfr. G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, p. 1103.

problema dell'unicameralismo o bicameralismo. Erano questi, infatti, i due orientamenti che dividevano i gruppi: da un lato la D.C., il P.R.I. e le destre che sostenevano il bicameralismo, dall'altro le sinistre, che, invece, erano per il monocameralismo.

Un elemento di grande interesse nell'analisi delle diverse argomentazioni è che, al di là delle distanti radici ideologiche delle due diverse posizioni, le ragioni addotte a sostegno dell'una e dell'altra forma organizzativa del Parlamento erano sostanzialmente le stesse¹⁸.

La prima funzione di una seconda Assemblea risiedeva, secondo i sostenitori del bicameralismo, nella necessaria costruzione di un sistema di divisione del potere legislativo che evitasse di accentrarlo in una sola Camera. Come osservato da Castiglia, infatti, l'opportunità di una seconda Assemblea non discendeva da un “desiderio di contrapposizione o di ostacolo, ma perché attraverso l'urto delle convinzioni, l'urto delle mentalità, possa la legge aderire veramente alle esigenze del Paese”¹⁹ e così garantire un'attuale realizzazione della sovranità popolare²⁰.

La costruzione teorica derivava dalla montesqueuiana dottrina della separazione dei poteri, nella quale il potere legislativo è bipartito - con riferimento alla “costituzione dell'Inghilterra” - tra il “corpo dei nobili” e “il corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo”, in modo che entrambi siano legati da una “mutua facoltà di impedire”²¹. È questa la cd. funzione di garanzia, di “freno agli 'errori' democratici”²² di cui parlava Tosato

¹⁸ Pro e contra del monocameralismo e del bicameralismo sono analizzati da M. COTTA, *Il problema del bicameralismo - monocameralismo*, loc. cit., di cui cfr. in part. pp. 584 e ss.

¹⁹ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946.

²⁰ Cfr. Conti, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

²¹ C. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Ginevra 1748, trad. it. B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, libro XI, cap. VI, Milano 1989.

²² L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2011, p. 342.

nell'argomentare la necessità di attuare un'organizzazione equilibrata dello Stato per evitare che potesse configurarsi un “assolutismo democratico”²³.

All'opposto, secondo le sinistre, era proprio un sistema bicamerale a rischiare di essere antidemocratico²⁴, perché una divisione del potere legislativo avrebbe potuto compromettere l'unicità della sovranità popolare²⁵. Questo orientamento affondava le sue radici culturali e ideologiche nella teoria rousseauiana dell'indivisibilità della sovranità popolare.

Secondo Rousseau, l'uomo è cittadino in virtù del “contratto sociale” che consente all'individuo di superare la dimensione naturale dell'io-particolare per vivere nella dimensione artificiale dell'io-comune. Questo avviene mediante un procedimento che gli permette di riappropriarsi, in maniera mediata e razionale, di quella libertà e uguaglianza di cui godeva, in maniera mediata e istintiva, nello stato di natura. Si tratta di un “atto di associazione” attraverso il quale l'io-sociale, con tutti i suoi diritti, subisce un'alienazione totale a tutta la comunità, che “produce un corpo morale e collettivo, composto di tanti membri quanti voti ha l'assemblea, il quale riceve da questo stesso atto la sua unità, il suo io comune, la sua vita e la sua volontà”. Da questo patto nasce la “volontà generale”, cioè la volontà propria del corpo sovrano: il popolo, la cui “sovranità” si identifica con “l'esercizio della volontà generale” che è indivisibile²⁶.

²³ Cfr. l'intervento di Tosato in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

²⁴ Cfr. J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987, p. 51.

²⁵ Cfr. l'intervento di La Rocca, esponente dell'ala marxista, in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946 il quale dichiara che “per principio, i Commissari comunisti sono favorevoli alla Camera unica. Se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare trova la sua espressione in una Assemblea, la quale rispecchia questa volontà ed è chiamata ad attuarla”.

²⁶ Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, libro I, cap. VI, trad. it. di R. Mondolfo, in P. ROSSI (a cura di), *Opere*, Firenze 1972.

Le sinistre, quindi, erano contro un sistema che avrebbe compromesso l'affermazione univoca della volontà del popolo, peraltro inutile in un'ottica influenzata dalla teorica di Sieyes. Il freno al potere assoluto, infatti, secondo questa prospettiva, non risiede nell'avere due Camere, ma in un'organizzazione costituzionale che preveda un potere legislativo limitato attraverso forme di “superlegalità” costituzionale²⁷.

Altra ragione favorevole al bicameralismo era, poi, la funzione di controllo di cui, tra gli altri, parlava Mortati che individuava nel carattere prolungato e meditato di una deliberazione che si forma in due diversi organi un “perfezionamento tecnico”, oltre che una migliore “valutazione della convenienza politica della legge”²⁸.

Anche questa posizione sottendeva una logica di contrappeso ed era contrastata sull'altro versante secondo ragioni completamente opposte. Osservava Nobile, esponente dell'ala che si ispirava all'ideologia marxista e fautore del monocameralismo, che lungi dal risiedere nella duplicazione delle procedure, la garanzia di qualità della legislazione sta nell'approfondimento del dibattito parlamentare²⁹.

Favorevole al bicameralismo era poi l'argomento, messo in evidenza dalla relazione di Castiglia, relativo ad un beneficio che le due Camere avrebbero potuto apportare alla stabilità governativa, beneficio derivante dal fatto che

²⁷ P. PASQUINO, *Introduzione. Il pensiero di Sieyes*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Joseph - Emmanuel Sieyes. Opere e testimonianze politiche. Tomo I. Scritti editi. Volume I*, Milano 1993, p. 6; L. RUBINELLI, *Opposing bicameralism to guarantee the limitation of power: Emmanuel Sieyes and the constitutional debates of the French Revolution*, paper presentato in occasione del Convegno *Bicameralism Under Pressure. Constitutional Reform of National Legislature*, tenutosi presso l'Università LUISS Guido Carli, Roma, 2 e 3 maggio 2016.

²⁸ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946. Si v. anche C. MORTATI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico cit.*, p. 251 che parla di un “perfezionamento dell'opera legislativa per il fatto di passare attraverso un duplice vaglio, la maggior riflessione e il «raffreddamento» delle passioni troppo accese che possono ispirare dati provvedimenti di legge”.

²⁹ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946.

con due differenti Assemblee si sarebbero potuti risolvere più agevolmente gli eventuali conflitti tra Governo e Parlamento³⁰.

Anche su questo punto è possibile riscontrare la posizione radicalmente diversa delle sinistre, che individuavano nella seconda Camera un potenziale strumento turbativo della vita costituzionale, perché gli eventuali contrasti con la prima Assemblea avrebbero potuto tradursi in un potenziale arresto dell'attività legislativa, nell'incertezza della linea politica o, comunque, in un'azione di governo instabile³¹.

In un contesto siffatto, quindi, è facile rinvenire le ragioni che indussero i Costituenti ad optare per il bicameralismo nel “felice pragmatismo compromissorio”³² che ispirava i lavori dell'Assemblea.

Furono infatti la consapevolezza di marxisti e socialisti di essere in minoranza rispetto alle destre e la loro scelta di percorrere la strada dell'accordo³³, anche in considerazione della matrice fortemente ideologizzata delle loro posizioni (che La Rocca definisce “affermazion(i) di principio”³⁴), a colmare le distanze, conducendo le forze di sinistra a mostrarsi accomodanti in ordine al Parlamento bicamerale³⁵ a condizione che la seconda Camera avesse natura elettiva³⁶.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Così A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, loc. cit., p. 2. Sul punto si v., in particolare, la relazione di La Rocca, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946.

³² Come lo definisce, sebbene a proposito di un altro contesto, S. STAIANO, *Introduzione*, in *Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia n. 5*, Napoli 2012, p. XIII.

³³ Cfr. l'intervento, per gli azionisti, di Lussu, che parla espressamente di un “compromesso” come risultato di determinazione delle due Camere, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946. Sul compromesso si v. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, p.119; L. PALADIN, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 3; G. RIVOCCHI, *Art. 55*, loc. cit., p. 1106.

³⁴ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946.

³⁵ Si v. la seduta del 7 settembre 1946, nella quale fu approvato l'ordine del giorno Mortati con 17 voti sui 30 presenti e votanti.

³⁶ Cfr. in questo senso le relazioni di La Rocca, Lussu e Lami-Starnuti, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946.

2.2. *Quale bicameralismo?*

Non fu del pari semplice stabilire la forma da dare al bicameralismo italiano³⁷; il dibattito sul punto, infatti, fu molto sofferto per la divergenza degli obiettivi che i Costituenti individuavano alla base dell'istituzione della seconda Camera³⁸, esso si orientò su tre filoni fondamentali.

Da una parte, i Costituenti di centro, in particolar modo i democristiani, concepivano il bicameralismo nella sua funzione di integrazione della rappresentanza parlamentare con una seconda Camera espressione degli interessi e delle categorie professionali. Poi, i repubblicani che, invece, vedevano il Senato come luogo di articolazione territoriale dello Stato. Infine, comunisti e socialisti che in tanto ritenevano accettabile una seconda Camera in quanto si presentasse omogenea alla prima ed anch'essa espressione del principio democratico³⁹.

2.2.1. *Le suggestioni della rappresentanza organica e degli interessi.*

Per l'ala democristiana, il senso dell'istituzione di una seconda Camera risiedeva nel “dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale”, come si legge nell'ordine del giorno Mortati, Bozzi,

³⁷ Dice L. PALADIN, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 3 che “a questo punto (...) il problema non era certo risolto, ma soltanto aperto”.

³⁸ Cfr. l'analisi di G. NEGRI, *Bicameralismo*, ad vocem, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. V, 1959, p. 353.

³⁹ Sul punto G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, loc. cit., p. 1106 osserva che se ad un primo sguardo “le posizioni espresse in sede di II Sottocommissione sembravano prevalentemente confermare le ragioni fondative dei sistemi bicamerali, connesse alle funzioni di «freno», «raffreddamento» e garanzia della seconda camera”, a ben guardare, “le soluzioni proposte circa la composizione del Senato sottend(evano) diverse concezioni in merito al principio rappresentativo” esprimendo “tendenze (...) mosse (...) dall'intento fondamentale di introdurre forme di rappresentanza differenziata rispetto a quella espressa dalla prima camera”.

Castiglia ed Einaudi approvato nella seduta del 7 settembre 1946, sintesi di una posizione espressa fin dal primo intervento di Mortati nel dibattito⁴⁰.

Questo orientamento, legato all'ideologia liberale che rifiuta il concetto di rappresentanza indifferenziata nato con la Rivoluzione francese, individua il senso dell'esistenza di una seconda Camera nel rafforzare il diritto di rappresentanza delle varie forze presenti nella società⁴¹. In particolare, secondo questa impostazione, non solo la persona, ma anche i gruppi hanno un peso determinante nella vita politica e sociale del Paese, ragione per la quale una seconda Camera espressiva di questi ultimi è garanzia di democraticità⁴².

Per comprendere appieno il significato della rappresentanza organica di interessi, però, è necessario chiarire il concetto di categoria, che non ha un senso meramente economico e produttivo, ma anche culturale⁴³. La trama del “tessuto reale della società” è data da “tre raggruppamenti fondamentali, che, oltre a quello familiare, sorgono spontaneamente, in corrispondenza a tre interessi insopprimibili, quali sono quelli sorgenti dai rapporti necessari del suolo da cui si abita, con l'attività di lavoro che si esercita, con le aspirazioni politiche che si perseguono”⁴⁴. Ogni cittadino deve poter essere rappresentato in ognuna di queste categorie di interessi ed è in ciò che

⁴⁰ Cfr. Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946.

⁴¹ Che “la realtà si è incaricata di ricostruire”, così Mortati in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946. Sul punto, si v. P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990, pp. 259 e ss.

⁴² Sul punto cfr. V. DI CIOLO, *Senato (dir. vig.)*, loc. cit., p. 1172; nello stesso senso v. anche F. MATTERA, *Il Senato nel dibattito in Assemblea costituente*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, p. 651.

⁴³ Cfr. sul punto C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano 2007, p. 40.

⁴⁴ C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Realtà politica*, n. 8/1946, reperibile anche in C. MORTATI, *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972, p. 433.

risiede il senso del bicameralismo, nell'adattamento della rappresentanza alla complessità dello Stato⁴⁵.

In questa prospettiva, quello di una seconda Assemblea eletta a suffragio universale, risultava meramente un “astratto principio di giustizia”, inutile perché inidoneo alla “grande massa di decine di milioni di cittadini attivi” che, per essere soddisfatta, deve presentarsi “ordinata nelle varie formazioni che spontaneamente emergono dai rapporti sociali diretti alla soddisfazione dei vari bisogni comuni”⁴⁶.

L'esistenza di una seconda Camera, lungi dal duplicare la prima, deve integrarne la rappresentanza, per rispecchiare la realtà sociale e dare la possibilità al cittadino di “acquisire la coscienza dei propri interessi”⁴⁷. La scelta di un sistema bicamerale, quindi, è intrinsecamente connessa alle esigenze concrete di un ordinamento che ha bisogno di una “coordinazione intorno all'interesse generale”⁴⁸, che renda il modello rappresentativo adeguato al processo di decisione politica attraverso il quale si forma la legge⁴⁹.

⁴⁵ *Ibidem*, “nella soddisfazione di tale tendenza verso una forma di rappresentanza che si adegui alla complessità dello Stato moderno e rifletta questa nei suoi aspetti più significativi può trovare in uno Stato democratico moderno la sua vera giustificazione il principio bicamerale”. Cfr. A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 14, Milano 1989, p. 318 che parlano, a proposito della concezione democristiana espressa in Assemblea costituente, dell’“intento di superare la concezione ottocentesca della rappresentanza «atomistica» dell'individuo” e di “attribuire al popolo non solo l'astratta titolarità della sovranità, ma il suo effettivo esercizio attraverso forme di organizzazione delle masse indifferenziate che, fedelmente riflesse negli organi elettivi, diano piena espressione alla rappresentanza politica”.

⁴⁶ C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, loc. cit., p. 432. Si v. più diffusamente sulle formazioni sociali C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino 1971; P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero giuridico di Costantino Mortati*, loc. cit., pp. 271 e 272, che definisce “duttile” la funzione che le formazioni sociali avevano per Mortati, apparendo “ad un tempo fattori di stabilizzazione dell'assetto costituzionale ed elementi dinamici di trasformazione della società”.

⁴⁷ Così Mortati in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946.

⁴⁸ C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947, reperibile anche in C. MORTATI, *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972, p. 483.

⁴⁹ Cfr. gli interventi di Giovanni Conti, in part. la relazione in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

E perseguire l'interesse generale vuol dire, secondo questa impostazione, facilitare “la partecipazione degli interessi particolari alla cosa pubblica”⁵⁰, così realizzando una “traduzione del pluralismo sociale in unità politica”⁵¹.

Nell'ottica di un parlamentarismo come sede di composizione di interessi antagonistici, dunque, la seconda Camera deve rappresentare una forma istituzionale che dia voce al valore del pluralismo che, lungi dal porsi come fattore di frammentarietà, ha il merito di indirizzare l'azione dello Stato alla massima tutela degli interessi collettivi⁵².

Infatti, dal momento che i gruppi sociali “esistono e fanno sentire il loro peso” esercitando “una notevole pressione politica” per tutelare gli interessi che rappresentano, sarebbe opportuno che si assumessero “precise responsabilità politiche” tali da indicare “il modo in cui gli interessi così fatti valere si inquadra(n)no nell'interesse generale dello Stato”⁵³.

In questo modello di “rappresentanza degli interessi politici”⁵⁴, associazioni professionali e di categorie, attraverso una “visione più ampia dei loro interessi particolari”⁵⁵, potrebbero fungere da integrazione della rappresentanza senza soppiantare la sintesi di interessi posta in essere dai partiti, che da soli non sono più sufficienti nei confronti della mutata e più

⁵⁰ Così Mortati in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 27 settembre 1946.

⁵¹ P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, loc. cit., p. 261.

⁵² Sul punto cfr. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, Padova 1957; ID., *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, pp. 279 e ss., reperibile anche in *Raccolta di scritti*, Milano 1972, vol. IV, pp. 495 e ss., v. in part. p. 501 “ogni stato, se vuole porsi come effettivo centro di unificazione delle attività svolgentisi nel suo abito, deve riflettere, soddisfacendoli, gli interessi della comunità che organizza, deve presentarsi come strumento per la migliore attuazione di questi”. Cfr. anche A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, loc. cit., p. 318 che spiegano la costruzione democristiana dell'istituto parlamentare come un raccordo tra società civile e Stato, entro il quale “accanto alla sintesi generale di cui sono portatori i partiti, occorre (...) che trovino sbocco adeguato gli interessi particolari dei singoli nel loro rapporto con le comunità locali da un lato e nella loro attività professionale dall'altro”.

⁵³ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946.

⁵⁴ Così C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, loc. cit., p. 43.

⁵⁵ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946.

complessa trama di relazioni sociali, ma influenzando positivamente sul circuito democratico, facendo “aderire” gli stessi “alla concreta realtà sociale”⁵⁶.

2.2.2. *Il Senato e i territori: la «Camera delle Regioni».*

L'altra forma di integrazione della rappresentanza su cui si discusse era quella di legare la composizione del Senato alle Regioni. L'idea aveva avuto seguito già in sede di «Commissione Forti», che aveva concluso i suoi lavori prospettando due possibili soluzioni⁵⁷.

La prima, per la quale si esprimeva particolare considerazione, era quella di una seconda Camera formata su una “rappresentanza regionale temperata”, cioè, che non prevedeva un numero eguale di rappresentanti per ogni Regione, come negli Stati federali, e neppure proporzionale alla popolazione di ciascuna Regione, ma tale da attenuare le eventuali sperequazioni che sarebbero potute derivare da un troppo rigido attenersi alla mera composizione demografica⁵⁸.

La seconda, nata dalle critiche al concetto di rappresentanza temperata, che si temeva potesse sganciare l'Assemblea dalla sovranità popolare, proponeva

⁵⁶ C. MORTATI, *La seconda Camera*, loc. cit., p. 483. Cfr. quanto affermato criticamente da Mortati in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 27 settembre 1946, in cui il Costituente democristiano si scaglia contro Terracini, che aveva sostenuto che la sintesi degli interessi particolari compete solo ai partiti sulla base delle loro ideologie; Mortati si interroga sulle modalità alla base della sintesi: “se essi non possono invocare l'intervento divino, non sono suscettibili di operare la sintesi precisa se non ascoltando la voce, allo scopo del coordinamento, del maggior numero di esponenti frazionari”. In particolare, si v. la critica al funzionamento dei partiti in C. MORTATI, *La seconda Camera*, loc. cit., p. 482; C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, loc. cit., pp. 432 e 433. Cfr. anche U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990, pp. 301 e ss.

⁵⁷ Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente. I. Problemi costituzionali - Organizzazione dello Stato*, Roma 1946, p. 204.

⁵⁸ Sul punto cfr. F. MOHRHOFF, *Senato della Repubblica*, loc. cit., p. 1028; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, p. 115.

una soluzione mista che connettesse la rappresentanza regionale a quella di interessi. In particolare, si pensò di far eleggere i rappresentanti delle Regioni dalle organizzazioni economiche e culturali del loro territorio⁵⁹.

In sede di Assemblea costituente era soprattutto l'ala repubblicana a propendere per una seconda Camera che fungesse da raccordo tra Stato e Regioni. Nella relazione che tenne in seconda Sottocommissione il 4 settembre 1946, Conti, dopo aver sostenuto un'organizzazione bicamerale del Parlamento, aveva individuato le ragioni di una scelta siffatta in un Senato che fosse rappresentativo “della Nazione come si presenta differenziata nelle varie forme di organizzazione e di istituzioni in cui si esplica la vita sociale”⁶⁰.

In particolare, mentre la Camera dei deputati sarebbe stata organo rappresentativo dell'intera Nazione come collettività dei cittadini, il Senato avrebbe dovuto rappresentare, da un lato, le Regioni, e, dall'altro, altri enti “nei quali si concreta sotto altri aspetti la differenziazione della società nazionale”⁶¹, tra cui, a titolo esemplificativo, citava le organizzazioni sindacali nazionali e le università.

Secondo Perassi, includere le Regioni nella seconda Camera non solo non avrebbe messo in pericolo, ma avrebbe anzi giovato all'unità dello Stato, assicurando una legislazione statale più informata nell'ambito di quei “problemi in cui il punto di vista degli interessi regionali ha un peso notevole”⁶². Interessi che per Lussu, esponente del Partito d'Azione (altra forza politica che propugnava l'idea di un Senato rappresentativo delle Regioni), vanno “inquadriati in una visione unitaria” di quello “generale

⁵⁹ Cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, pp. 115 e 116.

⁶⁰ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, in cui Perassi sottolinea come “la nazione non si può risolvere semplicemente in una massa di individui, ma è qualcosa di assai più complesso, e accanto agli individui esistono le istituzioni e quindi interessi particolari che hanno bisogno di essere adeguatamente rappresentati”.

della Nazione”⁶³, come strumento “per abbattere il prepotere della burocrazia centralizzata e richiamare le energie della periferia ad una maggiore partecipazione alla vita dello Stato”⁶⁴.

La scelta bicamerale, secondo questa prospettiva, avrebbe contribuito a superare il centralismo statale con una seconda Camera istituita al fine di consentire al Parlamento di esercitare un ruolo di indirizzo generale⁶⁵.

2.2.3. Camera e Senato: esigenze di omogeneità.

Se nei due orientamenti esaminati, sia pure con le divergenze prese in analisi, il fine principale del bicameralismo era individuato in una funzione integrativa della rappresentanza, l'idea delle sinistre proponeva un modello in cui le due Assemblee fossero il più possibile omogenee.

Una volta accettato il bicameralismo, infatti, l'obiettivo era quello di trovare una formula di composizione della seconda Camera “che ne assicurasse il carattere rappresentativo e quindi democratico”⁶⁶.

Il punto fondamentale, come emerge dalle parole di La Rocca, era la salvaguardia della radice esclusivamente popolare del potere⁶⁷. Prospettiva attraverso la quale perveniva alla negazione sostanziale della garanzia della separazione dei poteri, che aveva una ragion d'essere “quando si trattava di garantire le libertà politiche e i diritti dei cittadini di fronte all'onnipotenza

⁶³ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 7 settembre 1946.

⁶⁴ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946. Sul punto si v. U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 429 e ss.

⁶⁵ Cfr. G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma 1984, p. 8.

⁶⁶ V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, in *Rinascita*, n. 7/1946, p. 145.

⁶⁷ Cfr. l'intervento di La Rocca in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946.

dello Stato”, ma non in un contesto nel quale “la sorgente della sovranità è nel popolo e quindi l’emanazione del potere proviene dallo stesso”⁶⁸.

La “concezione parlamentocentrica” che induceva a riconoscere la primazia dell’Assemblea elettiva, era “sospettosa” nei confronti “della presenza di contropoteri autonomistici o tecnici”⁶⁹.

La seconda Camera, che nell’ottica dei fautori del bicameralismo rende efficiente il Parlamento integrando una rappresentanza “non solo quantitativa, ma anche qualitativa di tutto il popolo”⁷⁰, non è essenziale e, una volta ritenuta “necessaria per ragioni tecniche o anche per dare a tutti un maggiore affidamento di stabilità e di equilibrio del nuovo regime italiano”⁷¹, occorre formarla “con sistemi non meno democratici della prima”⁷².

Una composizione di categoria, anche solo parziale, avrebbe “il risultato di snaturarne il carattere politico, abbassandola al livello di una Camera professionale, rappresentativa - cioè - di interessi per definizione particolari”⁷³.

⁶⁸ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946. Il punto non può che indurre a una considerazione. Parlare di separazione dei poteri è improprio per esprimere le esigenze dello Stato costituzionale, perché porta con sé una serie di implicazioni ideologiche che, seppure affascinanti, non sono utili. Ciò che ne esprime la portata costituzionale è piuttosto la garanzia della *limitazione* del potere che permetta di preservare l’equilibrio tra gli organi dell’ordinamento e impedire il ritorno al regime autoritario. Sul punto cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, Presupposti e processo*, Milano 1992, p. 54 che parla dell’“obiettiva necessità per un regime libero dell’esistenza di una pluralità di centri di potere in posizione di reciproca indipendenza ma controllantesi a vicenda”; nello stesso senso cfr. L. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma 1947.

⁶⁹ Così F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, p. 131.

⁷⁰ A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell’esperienza costituzionale*, loc. cit., p. 2. Cfr., in particolare, le relazioni di Mortati (Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946), del repubblicano Conti (Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946) e di Castiglia, esponente dell’Unione Nazionale (Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946).

⁷¹ V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, loc. cit., p. 145.

⁷² V. CRISAFULLI, *Struttura della Seconda Camera*, ne *L’Unità*, 17 ottobre 1946.

⁷³ *Ibidem*.

Invece, come emerge dalle parole di Togliatti⁷⁴, l'unico modello di bicameralismo accettabile è quello che preveda una conformazione sostanzialmente omogenea delle due Assemblee, entrambe elettive nel rispetto della sovranità popolare⁷⁵.

L'obiettivo, invero, era quello di assicurare una rappresentanza indifferenziata del popolo nel suo complesso a fronte del timore che una seconda Camera potesse portare ad una rappresentanza più “selezionata” e quindi all'influenza di individui o gruppi con una posizione sociale elevata a scapito delle masse dei lavoratori⁷⁶.

Se lo scopo in vista del quale si andava costruendo il nuovo Stato democratico era quello di impedire il riproporsi dell'incubo totalitario e realizzare “condizioni tali che cosent(issero) alle classi lavoratrici di assurgere al governo dello Stato con metodi legali”⁷⁷, occorreva imparare dall'esperienza la necessità di superare il “distacco” tra “paese legale e paese reale”⁷⁸. E l'unico modo per farlo era quello di costruire le nuove istituzioni costituzionali su “una solida base popolare”⁷⁹.

Quindi bisognava realizzare una seconda Assemblea legislativa che costituisse espressione del principio rappresentativo e “rafforzare il rapporto di rappresentanza politica, mantenendo costante il rapporto tra eletti ed elettori”⁸⁰ in una Repubblica “nella quale l'equilibrio dei poteri costituzionali” fosse accentrato “intorno al Parlamento, rappresentante della sovranità popolare e responsabile del suo operato di fronte al corpo elettorale”⁸¹.

⁷⁴ Assemblea costituente, seduta dell'11 marzo 1947.

⁷⁵ *Ibidem*, “accettiamo anche un bicameralismo, ma a condizione che, se vi saranno due Camere, esse siano entrambe emanazione della sovranità popolare e democraticamente espresse dal popolo”.

⁷⁶ In tal senso cfr. A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, loc. cit., p. 7.

⁷⁷ V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, loc. cit., p. 144.

⁷⁸ *Ivi*, p. 145.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*, dove Crisafulli definisce il principio rappresentativo come “il principio democratico nella sua moderna espressione giuridica”.

⁸¹ *Ivi*, p. 144.

2.3. *La sintesi in seconda Sottocommissione.*

Il nodo principale che rese tormentato il dibattito, reso tale dall'analizzata distanza ideologica tra i diversi orientamenti, riguardava il tema della concreta composizione della seconda Camera e, in particolare, della determinazione dei criteri per la sua elezione.

Coerentemente con l'impostazione teorica democristiana, Mortati, sul rilievo che scopo della Costituente “è quello di determinare una rappresentanza organica che sia un riflesso quanto più è possibile fedele” della realtà sociale, propose la rappresentanza per categoria⁸².

La proposta, però, fu fortemente criticata. Einaudi osservò come la rappresentanza professionale potesse essere pericolosa, perché, cristallizzando la situazione attuale, avrebbe potenzialmente creato una sorta di “monopolio” a beneficio delle classi che erano al potere⁸³. Il Costituente liberale era per una composizione prevalentemente di rappresentanti regionali.

Quella della composizione territoriale, invero, ebbe una fase di “affermazione iniziale”⁸⁴, come emerge dalle relazioni di Conti⁸⁵, di Lussu, che presenta un ordine del giorno in cui avanza la proposta di una “Camera delle Regioni” che “non rappresent(i) l'esclusività degli interessi regionali, ma la sintesi dei vari interessi legati all'unità della regione”⁸⁶. Perfino Nobile si dichiarò favorevole all'elezione del Senato su base regionale, affermando come tale modalità potesse costituire l'unico mezzo efficace per scongiurare

⁸² Cfr. Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Così N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, in *Studi parmensi*, vol. XVI, Milano 1975, p. 47.

⁸⁵ Assemblea costituente, II Sottocommissione, sedute del 24 e del 26 settembre 1946.

⁸⁶ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946.

il pericolo di affermazione di quelle “tendenze disgregatrici dell'unità nazionale”⁸⁷.

Parallelamente al tema della composizione, si impose come centrale nel dibattito quello relativo alle funzioni che l'Assemblea avrebbe dovuto svolgere, che a un certo punto venne affrontato per un'esigenza di razionalizzazione: si voleva discutere sulla seconda Camera consapevoli del ruolo che avrebbe svolto nell'ordinamento⁸⁸.

Oggetto del dibattito era la discussione intorno alle funzioni legislative, di controllo dell'esecutivo e di determinazione dell'indirizzo politico della seconda Assemblea; in particolare, si argomentava intorno ad una parità o meno di attribuzioni rispetto alla prima Camera.

L'ala democristiana si era schierata per la parità delle funzioni tra le due Camere sulla base del rilievo che, una volta costituita una seconda Assemblea, si dovesse dare a quest'ultima la possibilità di partecipare alla vita politica in condizioni di parità con la prima⁸⁹, altrimenti ne sarebbe caduto il presupposto, di freno rispetto al pericolo di una dittatura dell'Assemblea unica⁹⁰.

Come osservò Tosato, infatti, quella funzione così importante per l'equilibrio costituzionale, di contrappeso, sarebbe risultata insensata se la seconda Camera non avesse avuto una forza pari alla prima⁹¹.

Anche i repubblicani e le destre concordavano sulla parità di attribuzioni, adducendone la coerenza con le ragioni per le quali si era optato per il sistema bicamerale. Se è vero che la legge deve tener conto della “più ampia

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Come osserva P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, p. 121 “in verità, i due temi sono difficilmente separabili e pertanto vengono trattati e discussi congiuntamente”.

⁸⁹ Cfr. l'intervento di Mannironi in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

⁹⁰ Cfr. A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, loc. cit., p. 317 che, nell'argomentare queste posizioni, parlano di un “nesso inscindibile fra bicameralismo e parità di funzioni”.

⁹¹ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

valutazione di tutti i possibili interessi da tutelarsi”⁹², la seconda Camera, che “integra e completa la rappresentanza della prima”⁹³, deve porsi in una situazione di uguaglianza formale con la stessa, anche nell'ottica di assoggettare la legge ad un più meditato riesame.

Di diverso avviso, invece, erano gli appartenenti agli schieramenti di sinistra. Ritenendo questi ultimi che la sede della volontà popolare risiede nella Camera bassa, è chiaro che attribuire la parità di funzioni al Senato avrebbe comportato quel frazionamento che si cercava di eludere⁹⁴.

L'unico bicameralismo accettabile era quello che non comportasse una sostanziale alterazione degli equilibri politici risultanti dall'elezione della prima Camera⁹⁵ e, sulla base di questo rilievo, contestavano la non democraticità di un sistema che conferisce alla seconda Camera - espressiva di esigenze non perfettamente coincidenti con la sovranità popolare - poteri eguali a quelli attribuiti all'Assemblea genuinamente espressiva di essa⁹⁶.

Il timore, come emerge dalle parole di La Rocca, era che gli interessi particolari potessero danneggiare, soverchiandoli, quelli generali di carattere popolare⁹⁷. Per quanto attiene alla composizione, invece, l'ala di sinistra aderiva all'idea di una scelta dei senatori su base regionale, perché se un criterio differenziatore doveva esserci, questo non poteva risiedere nella rappresentanza degli interessi di categoria.

L'esito delle discussioni culminò nell'approvazione dell'ordine del giorno Leone, che stabilì il principio della parità delle attribuzioni dei due rami del Parlamento, votato nella seduta del 26 settembre da democristiani, repubblicani e destre, che, nei rapporti di forza dell'assemblea, detenevano la maggioranza.

⁹² Perassi, *Assemblea costituente*, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

⁹³ Cfr. Bozzi in *Assemblea costituente*, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

⁹⁴ *Assemblea costituente*, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

⁹⁵ A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, loc. cit., p. 314.

⁹⁶ Cfr. G. FERRARA, *Art. 55*, loc. cit., p. 10.

⁹⁷ *Assemblea costituente*, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

Il malcontento delle sinistre si manifestò in aspre critiche al modo in cui si era deciso, che aveva imposto una forza numerica contrastante con lo spirito collaborativo col quale era stata affrontata, da parte loro, la scelta del bicameralismo⁹⁸. In ogni caso, a bilanciare la vittoria sulla parità di funzioni fu l'accoglimento dell'ordine del giorno La Rocca - Grieco che, ripudiando “ogni investitura di funzioni rappresentative dall'alto” che “contraddice risolutamente ai più elementari principi di garanzia”, stabilì la natura elettiva del Senato⁹⁹.

È a questo punto che si aprì il problema più complesso, quello relativo alle modalità di elezione, che, inevitabilmente, si intrecciava con la questione relativa alle modalità di composizione.

Dopo le aspre critiche ricevute sulla rappresentanza di categoria, Mortati aveva prospettato un modello misto alla rappresentanza territoriale, che consisteva nell'attribuire i seggi a ciascuna Regione in proporzione alla sua composizione demografica, prevedendo che una metà dei componenti fosse eletta a suffragio universale e l'altra metà nell'ambito di collegi speciali formati in base all'appartenenza dei cittadini alle diverse classi di produzione¹⁰⁰.

In particolare, secondo Mortati, l'elezione della seconda Camera doveva “portare ad una correzione del principio del suffragio universale su base

⁹⁸ Cfr. le critiche espresse da V. CRISAFULLI, *Seconda Camera*, ne *L'Unità*, 28 settembre 1946 che parla di “un fatto grave” che “sarà riproposto e largamente discusso nell'Assemblea plenaria della Costituente: si vedrà allora in definitiva se l'atteggiamento assunto dai deputati di questi partiti in seno alla Sottocommissione sia espressione di opinioni personali o invece del radicato proposito di svuotare gli istituti parlamentari del loro significato popolare”; nello stesso senso critico si v. ID., *Struttura della Seconda Camera*, loc. cit., “Bisogna decidersi. O si vuole veramente instaurare in Italia un regime democratico, fondato quindi sul principio della sovranità popolare e organizzare un coerente sistema di Repubblica parlamentare, e allora bisogna accettarne tutte le conseguenze, senza tentare di eluderne nei fatti concreti il significato politico delle premesse accettate a parole. Oppure si dica chiaramente che non si vuole un regime veramente democratico: che non si vuole organizzare uno schietto sistema di Repubblica parlamentare. Sarà tanto di guadagnato per tutti.”

⁹⁹ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946.

¹⁰⁰ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 27 settembre 1946. Sul punto cfr. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit., p. 339 che parla di questo progetto come di un piano di “democrazia integrale”.

maggioritaria”¹⁰¹ chiamando i cittadini ad intervenire in una veste diversa rispetto a quella delle elezioni della prima Camera, che permettesse “una redistribuzione dei voti, secondo un rapporto che non si adegua necessariamente in modo perfetto a quello numerico, ed anzi allo scopo di temperare l'influenza di questo”¹⁰².

L'impostazione, che poggiava ancora una volta sulla visione critica dell'illusoria, o, per meglio dire, insufficiente rappresentanza unitaria e indifferenziata dei partiti politici¹⁰³, non era destinata ad imporsi per un punto debole: la volontà di “dosare il peso politico” di ciascuna formazione così da “proporzionare il numero dei seggi alla rilevanza delle categorie”, rilevanza che non era chiaro su quale criterio, una volta escluso quello numerico, andasse stabilita¹⁰⁴.

Era molto difficile muoversi nella prospettiva dell'integrazione della rappresentanza per connotarla di concretezza. Le proposte dei democristiani, infatti, risultavano tutte accomunate dal tentativo di conciliare il sistema della rappresentanza per categorie con quella territoriale. Fuschini aveva elaborato un modello che, accanto al suffragio universale, prevedeva l'elezione dei senatori sulla base di circoscrizioni regionali nell'ambito di determinate categorie professionali¹⁰⁵; Ambrosini proponeva che i due terzi dell'assemblea fossero eletti da collegi regionali e il restante terzo sulla base di una legge speciale che avrebbe dovuto definire la ripartizione dei collegi sulla base delle attività produttive¹⁰⁶; Mannironi, poi, basava l'intreccio tra

¹⁰¹ C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, loc. cit., p. 434.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Si v. sul punto S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli 1989.

¹⁰⁴ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946.

¹⁰⁵ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 28 settembre 1946.

¹⁰⁶ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 7 settembre 1946.

rappresentanza territoriale e di categoria su criteri numerici proporzionali alla composizione demografica delle Regioni¹⁰⁷.

Non si riuscì a trovare un punto di incontro, nonostante le lunghe sospensioni del dibattito volte a cercare l'intesa tra le parti. Le sinistre non cedevano sul suffragio universale e diretto, sebbene accettassero il principio della rappresentanza territoriale, ma purché il riparto dei seggi tra le Regioni fosse proporzionale alle rispettive popolazioni¹⁰⁸. I democristiani non riuscivano a riempire di significato pratico la rappresentanza integrata su cui avanzavano proposte tra loro difficilmente compatibili, oltre che fortemente criticate dall'ala repubblicana e da quella liberale¹⁰⁹. E allora si pensò di spostare il problema delle categorie professionali dal collegio differenziato ai requisiti di eleggibilità.

In questo senso la proposta del socialista Rossi parve aprire ad un'intesa, perché, pur prevedendo un corpo elettorale indifferenziato (elemento irrinunciabile per le sinistre) e un sistema elettorale plurinomine a liste concorrenti basato su collegi regionali, individuava cinque categorie di eleggibili che rappresentassero le principali attività del Paese, sulla base delle quali sarebbero state fissate le percentuali dei seggi da ripartire, poi, su base regionale¹¹⁰.

Tuttavia, nemmeno su questa proposta si riuscì a raggiungere l'accordo, perché i Costituenti democristiani ritennero troppo ridimensionata in essa la rappresentanza per categorie, visione inconciliabile con quella delle sinistre, che, dal canto loro, ritenevano di aver già concesso troppo accettando i requisiti di eleggibilità.

In questa situazione di blocco si aprì la discussione sulla proposta articolata dal repubblicano Perassi. Innanzitutto, il progetto escludeva definitivamente

¹⁰⁷ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946.

¹⁰⁸ Si v. l'ordine del giorno Laconi - Farini - Lavagnan - La Rocca in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 28 settembre 1946.

¹⁰⁹ Cfr. Conti e Bozzi in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 2 ottobre 1946.

¹¹⁰ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 10 ottobre 1946.

la rappresentanza di categoria, punto sul quale si votò, su proposta di Piccioni, con esito positivo¹¹¹. Poi, nel prevedere una seconda Camera “interamente elettiva”¹¹² e su base regionale, assegnava a ciascuna Regione “una quota fissa” di cinque seggi, più “una quota variabile” di seggi in proporzione alla popolazione¹¹³, punto avversato da comunisti e socialisti, che temevano che sganciare la rappresentanza dal principio strettamente demografico potesse sperequare il peso politico delle Regioni, favorendo in modo irrazionale quelle con un minor numero di abitanti.

Quanto alle concrete modalità elettive, il progetto Perassi proponeva l'elezione indiretta di un terzo dei Senatori da parte dell'Assemblea regionale e dei restanti due terzi ad opera di delegati eletti dai Consigli comunali. Il punto, critico sia per il tabù dell'elezione indiretta (su cui gli esponenti di sinistra decisero di astenersi), sia per la difficoltà di trovare la quadra nel garantire un'equa proporzionalità al corpo elettorale nell'ambito di ciascun Comune, fu opposto da una serie di controproposte¹¹⁴, delle quali nessuna ebbe seguito per la laconicità che li caratterizzava¹¹⁵.

Il problema venne esaminato nella sede del «Comitato di redazione» che elaborò una formula che prevedeva l'elezione di un terzo dei Senatori da parte dei Consigli regionali e dei restanti due terzi da delegati eletti a suffragio universale. Questo per la riconosciuta impossibilità di determinare in concreto una modalità che ponderasse il voto dei singoli Comuni in rapporto alla composizione demografica e alla struttura di ciascuno di essi. Si rimaneva quindi nell'ambito di un sistema elettivo di secondo grado, sul

¹¹¹ Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 15 ottobre 1946. Si tratta, in particolare, del secondo punto della proposta Perassi, che fu approvata con il voto delle sinistre, dei repubblicani e dei liberali.

¹¹² *Ibidem*, così al punto 1) della proposta.

¹¹³ Le efficaci espressioni “quota fissa” e “quota variabile” sono riprese da G. RIVISECCHI, *Art. 55*, loc. cit., p. 1111.

¹¹⁴ Cfr. Cappi e Fuschini in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 16 ottobre 1946 e

¹¹⁵ Cfr. il dibattito in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 23 gennaio 1947.

quale aveva deliberato la Sottocommissione, ma si abbandonava ogni riferimento agli enti locali.

La novità introdotta dal Comitato riaprì la discussione e ciascuna fazione politica presentò nuovi emendamenti che riprendevano, nella sostanza, le proposte avanzate in precedenza¹¹⁶. Venne approvato il progetto Laconi¹¹⁷ che prevedeva una seconda Camera eletta “da collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge”¹¹⁸.

Della questione fu investita la Commissione dei 75 in adunanza plenaria¹¹⁹ che, una volta respinte le istanze democristiane per una rappresentanza di categorie, confermò il carattere parzialmente regionalista della seconda Camera, eletta per un terzo dai membri del Consiglio regionale, ma superò il carattere indiretto del sistema elettivo, accogliendo la proposta Nobile che prevedeva l'elezione dei restanti due terzi a suffragio universale e diretto degli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età¹²⁰.

La soluzione, tuttavia, non aveva soddisfatto nessuna delle diverse componenti, rimaste ciascuna ferma sulle proprie posizioni. Se da un lato, infatti, si riteneva che tra le due Camere continuasse a sussistere un'ingiustificata differenziazione, dall'altro, si lamentava che un bicameralismo così delineato potesse costituire una mera maschera dietro la quale si sarebbe potuto celare un monocameralismo di fatto¹²¹.

¹¹⁶ Si veda il dibattito in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 24 gennaio 1947.

¹¹⁷ Con i voti favorevoli delle sinistre (12) e le astensioni dei democristiani e delle destre (14). I repubblicani erano contrari (2).

¹¹⁸ Cfr. Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946.

¹¹⁹ Cfr. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 29 gennaio 1947 e 31 gennaio 1947.

¹²⁰ Sul punto si v. la posizione critica espressa da N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni» cit.*, p. 51 che osserva come il Comitato, pur avendo convalidato il carattere parzialmente regionalista del Senato, “nel contempo, ha posto le premesse per il suo annullamento. È appena il caso di osservare”, continua, “che, fino a quando il sistema di elezione dei senatori era tutto di secondo grado, il sistema stesso, buono o cattivo che fosse, aveva una sua logica. Ma una volta vulnerato, addirittura a favore del suffragio universale e diretto, il sistema diventa veramente «ibrido», poco vitale e facile bersaglio degli oppositori”.

¹²¹ V. in questo senso le osservazioni di L. PALADIN, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 3; cfr. anche L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit., p. 336; N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle*

3. Il dibattito in Assemblea Plenaria.

3.1. Superamento del Progetto e riemersione delle divergenze.

Una volta presentato in Assemblea generale, il Progetto elaborato in sede di Commissione dei 75 mostrò fin da subito la sua debolezza, dal momento che riemersero tutte le divergenze già manifestate nella seconda Sottocommissione¹²².

I democristiani continuavano a proporre una seconda Camera che avesse il ruolo di “integrare e rendere più sicura la democrazia”¹²³, integrazione che, sul versante delle sinistre, era percepita come la “traccia” di una vecchia “tendenza a limitare, a correggere, a bilanciare l'azione popolare” frenandone la volontà e le istanze democratiche¹²⁴.

Sul versante repubblicano si insisteva nel mettere in luce i pregi dell'istituzione di una «Camera delle Regioni». Anche in questo caso, l'opposizione più forte era quella manifestata dalle sinistre, che ritenevano

Regioni» cit., p. 52 che parla criticamente non di compromesso, ma di “fortuiti accostamenti di maggioranze occasionali”; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, p. 148 “Il compromesso raggiunto (...) non soddisfa (...) alcuna delle parti in causa (...) le sinistre vi scorgono una seconda Camera ancor troppo diversa, nella composizione, dalla prima e tendenzialmente conservatrice; i democristiani vedono il principio della rappresentanza degli interessi ridotto ad una piatta e generica elencazione di categorie di eleggibili; i repubblicani, che hanno puntato ad un Senato delle autonomie, non possono accettare che solo un terzo dei senatori venga eletto dalle assemblee regionali; le destre giudicano poco significativi gli accorgimenti elaborati per differenziare i due rami del Parlamento”.

¹²² Che anzi, come commenta E. CHELI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. II, Torino 1997, p. 322 “vennero a emergere con forza maggiore”.

¹²³ Cfr. l'intervento del democristiano Tupini, Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947.

¹²⁴ Cfr. Laconi, esponente dell'ala marxista, Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947. Si veda, inoltre, Assemblea costituente, seduta pomeridiana dell'11 settembre 1947, in cui il socialista Jacometti definì la seconda Camera come “la Camera della paura” facendo riferimento a quello che riteneva il timore “che la prima Camera, espressione diretta del popolo, po(tesse) fare delle riforme troppo rapide, po(tesse) cioè realizzare, attuare, con grande immediatezza, la volontà della Nazione, del popolo.” E continuava le sue argomentazioni motivando la volontà di una seconda Camera nella “paura della politica delle masse, della politica popolare”.

l'unità politica dello Stato un valore da salvaguardare ed escludevano la rappresentanza in Parlamento delle Regioni¹²⁵.

In particolare, Laconi individuava il nodo problematico non nell'istituzione di nuove istanze democratiche che corrispondessero alle Regioni, perché questo avrebbe significato favorire un decentramento amministrativo auspicabile nell'avvicinare il popolo al Governo, ma nel fatto che il Senato regionale avrebbe attribuito alle Regioni “poteri che esorbitano da quelli della semplice amministrazione”, conducendo ad un “frazionamento del potere legislativo” e, con esso, “al disgregamento dell'unità organica” attraverso la creazione “di compartimenti stagni” nel “corpo della democrazia italiana”¹²⁶.

A questo punto, però, il problema, messo in evidenza dal liberale Rubilli, era quello di dare un senso alla scelta di un sistema bicamerale¹²⁷. O si optava per una sua soppressione, scelta che continuava ad essere ritenuta auspicabile a sinistra¹²⁸, oppure, come ironicamente sosteneva Lussu, si sarebbero “dovuti adoperare i ferri” per “cambiare i connotati” ad una seconda Camera che aveva le sembianze di “un mostro”¹²⁹.

Il dibattito iniziò con una relazione del democristiano Codacci Pisanelli, che ripropose l'idea della formazione della seconda Camera in base alla rappresentanza per categorie. Si trattava, a suo dire, di una garanzia per i lavoratori che andasse a correggere le imperfezioni delle elezioni popolari. È vero, infatti, che il Senato sarebbe stato scelto comunque da un corpo elettorale, ma la differenza stava nel fatto che “ad eleggere, a scegliere”

¹²⁵ Così Laconi in Assemblea costituente, seduta del 24 settembre 1947.

¹²⁶ Cfr. Laconi, Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947.

¹²⁷ Cfr. Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 marzo 1947.

¹²⁸ Particolarmente indicativo in questo senso è l'intervento di Nenni in Assemblea costituente, seduta del 10 marzo 1947 che parla della seconda Camera come di un “errore tecnico”, di un “organismo fittizio ed inutile” e dice che “così come è delineata nel progetto in discussione”, non essendo né “il Senato di nomina regia o di nomina governativa”, né “la Camera del censo” si tratta di “un puro e semplice intralcio al lavoro legislativo, un espediente procedurale per imbrogliare la prima Camera”.

¹²⁹ Cfr. Lussu in Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 7 marzo 1947.

sarebbero stati chiamati solo coloro i quali erano “in determinate condizioni dal punto di vista professionale”¹³⁰. E questo, oltre ad integrare la rappresentanza, avrebbe dato senso ad un bicameralismo che, altrimenti, senza una seconda Camera realmente diversa dalla prima, non ne avrebbe avuto alcuno¹³¹.

Sulla scorta di queste argomentazioni venne presentato l'ordine del giorno Piccioni-Moro, che proponeva una revisione del Progetto per la costruzione del Senato sulla base delle categorie sociali, ordine del giorno respinto a causa della forte opposizione delle sinistre¹³², che obiettavano come un organo siffatto, lungi dal rappresentare un'assemblea legislativa, si sarebbe ridotto ad organo consultivo della Camera¹³³.

In realtà, l'ordine del giorno fu respinto anche da repubblicani e destre, circostanza che evidenziava una sconfitta più generale sulla base di una comune avversione delle forze politiche verso questa tendenza corporativa¹³⁴.

Anche l'ordine del giorno Perassi¹³⁵, che tentò di caratterizzare la seconda Camera come Camera delle Regioni, eletta in parte dai Consigli regionali e

¹³⁰ Assemblea costituente, 10 settembre 1947. Codacci Pisanelli parla enfaticamente della “dignità del lavoro” come valore a cui si sarebbe dato importanza se fosse stata accolta la proposta democristiana.

¹³¹ Cfr. sul punto l'intervento di Clerici in Assemblea costituente, 11 settembre 1947 e di Ambrosini nella seduta del 16 settembre 1947.

¹³² Assemblea costituente, seduta del 23 settembre 1947.

¹³³ Cfr. Preti in Assemblea costituente, 11 settembre 1947.

¹³⁴ Sul punto cfr. l'analisi di A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, loc. cit., p. 318 “Nessuno dei partiti presenti alla Costituente è disponibile a seguire la DC nello sforzo di costruire concretamente la rappresentanza degli interessi di categoria: al di là delle suggestioni negative che derivano dalle esperienze del corporativismo fascista (...) la cristallizzazione dei rapporti sociali e politici, derivante da una regolamentazione costituzionale di questo tipo, urta in modo troppo stridente, a destra come a sinistra, con le impostazioni proprie della cultura liberale e di quella marxista”, senza contare, evidenziano gli Autori, “le difficoltà di individuare, nell'Italia del dopoguerra, le specifiche categorie di interessi «stabili e reali» da chiamare a partecipare con i partiti, alla costruzione del Senato”.

¹³⁵ Sul quale si v. C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, p. 1146.

in parte da delegati degli elettori dei Comuni¹³⁶, non ottenne successo a causa dell'opposizione delle sinistre¹³⁷.

In realtà, la scelta di osteggiare la Camera delle Regioni appare contraddittoria rispetto alle tendenze manifestate dalle sinistre in sede di seconda Sottocommissione. Il suo fondamento giustificativo, infatti, risiede in ragioni di opportunità politica.

La situazione nel *Plenum* si prospettava diversa rispetto a quella della Commissione dei 75, perché adesso anche la destra manifestava un orientamento fortemente antiregionalistico¹³⁸ e con quest'alleanza le sinistre avevano acquistato un peso maggiore. Se nella sede della seconda Sottocommissione la rappresentanza regionale era stata accettata, infatti, è perché la sinistra non aveva una forza tale da imporsi e ritenne opportuna questa scelta per scongiurare il pericolo della rappresentanza per categorie.

La strategia politica delle sinistre e la maestria con la quale stringevano alleanze, assieme alla miope insistenza con la quale i democristiani non prendevano atto che il modello di Senato fondato sulla rappresentanza di interessi non avrebbe mai attecchito per la strenua resistenza che incontrava da parte di tutte le altre forze politiche, portò a compimento gran parte del loro programma.

Già in Sottocommissione si può dire che le sinistre erano state le forze politiche ad uscire meno «sconfitte» dal compromesso del Progetto; una volta esclusa la componente corporativa e ridotta alla quota di un terzo l'elezione da parte dei Consigli regionali, la differenziazione delle Camere era minima, tanto che si era parlato di un monocameralismo cacciato dalla

¹³⁶ Cfr. gli interventi del repubblicano Macrelli e del democratico Ruini in Assemblea costituente, seduta del 19 settembre 1947.

¹³⁷ Assemblea costituente, votazione nella seduta del 25 settembre 1947.

¹³⁸ Sullo sfondo delle motivazioni che spinsero le destre ad allearsi con le sinistre vi era il nodo problematico in ordine al modello regionale che si intendeva costruire. Sul punto si v. C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, loc. cit., p. 1144.

porta che rientrava dalla finestra¹³⁹. Anche la scelta dell'elezione diretta era stata una conquista che, perciò, le sinistre puntavano a mantenere¹⁴⁰.

Per la sinistra comunista il Senato doveva “rappresentare la nazione in modo indiscriminato” perché “la sovranità appartiene al popolo nella forma più indiscriminata”, motivo per il quale anche la rappresentanza deve essere “indiscriminata”¹⁴¹. Queste le ragioni che spiegano l'ordine del giorno Nitti che prevedeva un “Senato eletto con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale”¹⁴². Una volta approvato nella seduta del 7 ottobre 1947, fu chiara la definitiva prevalenza della rappresentanza politica¹⁴³.

Il riferimento alle Regioni rimase, nel compromesso finale, solo nell'elezione “a base regionale” del Senato prevista dall'art. 57, che ha riguardo all'ambito territoriale entro il quale avrebbe avuto luogo l'elezione dei senatori; in pratica, ciascuna Regione avrebbe costituito una circoscrizione elettorale.¹⁴⁴

¹³⁹ Così Codacci Pisanelli, *Assemblea costituente*, seduta del 10 settembre 1947.

¹⁴⁰ Cfr. in questo senso P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, pp. 152 e 153.

¹⁴¹ Così Laconi in *Assemblea costituente*, seduta del 24 settembre 1947.

¹⁴² *Assemblea costituente*, seduta del 7 ottobre 1947.

¹⁴³ Cfr. G. RIVOSECCI, *Art. 55*, loc. cit., p. 1114.

¹⁴⁴ Cfr. Perassi in *Assemblea costituente*, seduta del 7 ottobre 1947. Sul punto si v. A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, p. 746; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, loc. cit., p. 36; G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, p. 673; C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, loc. cit., p. 1146.

Sulla maestria delle strategie politiche della sinistra cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, pp. 166 e ss.; A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, loc. cit., p. 317.

3.2. La nascita del bicameralismo simmetrico o eguale tra compromesso e garanzia.

Una volta definita l'elezione popolare diretta per entrambe le Camere si convenne anche sulla parità delle funzioni¹⁴⁵, dando vita ad una seconda Assemblea che avrebbe svolto una funzione garantista contro i rischi di concentrazione del potere.

Fortemente influenzati dall'esperienza autoritaria del ventennio fascista¹⁴⁶ - caratterizzata, come noto, da un Parlamento bicamerale in cui entrambe le Assemblee non avevano legittimazione democratica - i lavori della Costituente, nella necessità di trovare una soluzione e uscire dall'*impasse*, giunsero ad un compromesso finale che, tra tutte le impostazioni emerse nel corso del dibattito, conservava la sola funzione di garanzia che il ruolo di raffreddamento della seconda Camera avrebbe dovuto assicurare.

Era proprio in considerazione dell'esigenza di limitare il potere della prima Camera, infatti, che democristiani, repubblicani e liberali erano d'accordo sulla posizione di parità della seconda Assemblea rispetto alla prima¹⁴⁷. E, una volta assicurata l'elezione a suffragio universale delle due Assemblee¹⁴⁸, le opposizioni delle sinistre in ordine alla parità delle funzioni persero mordente, dal momento che il loro fondamento rimaneva il timore che

¹⁴⁵ Anche perché non era possibile “stabilire la preminenza di una Camera sull'altra”, come osserva A. BARBERA, *Il Parlamento, ad vocem*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 6, p. 479.

¹⁴⁶ In relazione al “«bicameralismo autoritario» del ventennio fascista” si v., tra tutti, la sintesi di C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4/2007, pp. 528 e 529. Sull'influenza esercitata sul dibattito in Costituente si v. l'analisi di S. ANTONELLI, *Note sul sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi Urbinati*, Anno XLVII - 1978-79 - Nuova Serie A - n. 31, in part. pp. 124 e 125.

¹⁴⁷ Cfr. Tosato in Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 19 settembre 1947 che parla del principio della divisione dei poteri come elemento essenziale nell'opporci alla dittatura e al totalitarismo.

¹⁴⁸ Esigenza, questa, anch'essa fortemente influenzata dalla necessità di evitare quanto accaduto nell'esperienza totalitaria degli anni Venti che S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari 2006, p. 41 definisce come “l'interruzione di quel circuito che in uno Stato democratico lega la rappresentanza politica all'esercizio della sovranità”.

interessi particolari potessero mettere in ombra la volontà dell'intero popolo sovrano.

Il punto d'incontro si determinò sulla base di una situazione che non vedeva la prevalenza di nessuna forza politica; se, infatti, la scelta per un Parlamento bicamerale conteneva in sé quell'esigenza di limitazione connaturale all'esperienza del costituzionalismo¹⁴⁹, quella sul modello fu il risultato di una transazione nata dai reciproci veti che le forze politiche presenti in Costituente si ponevano l'un l'altra¹⁵⁰.

Di fronte al timore di ciascuna di esse di “rimanere, in tutto o in parte, soccombente di fronte ad una maggioranza costituita da un partito o da una coalizione di partiti e non controllabile”¹⁵¹, si optò per un innalzamento delle garanzie¹⁵², configurando un bicameralismo simmetrico, o meglio indifferenziato¹⁵³ sul piano funzionale, in cui il ruolo del Senato consisteva principalmente nel garantire alla legge una maggiore “elaborazione” e un maggiore “perfezionamento” attraverso “il vaglio di una seconda Camera”¹⁵⁴.

V'è da chiedersi, a questo punto, se questo modello fosse coerente con le premesse da cui si era partiti, di adottare un'organizzazione del Parlamento aderente al contesto storico-politico.

¹⁴⁹ L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento, ad vocem*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, p. 5 parla dell'esigenza di “frenare, mediante un secondo esame dei provvedimenti, eventuali impazienze legislative della prima Assemblea”.

¹⁵⁰ Si v., *ex multis*, L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del giuoco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni tra crisi e tramonto*, Firenze 1987, p. 39; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, p. 1162; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, loc. cit., p. 47; G. RIVOSCECHI, *Art. 55*, loc. cit., pp. 1116 e 1117; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, loc. cit., pp. 529 e 530.

¹⁵¹ A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, loc. cit., p. 8.

¹⁵² Cfr. E. CHELI, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 323 “la spinta ... era, in definitiva, quella che si legava alla ricerca di nuove tecniche di garanzia contro i rischi di concentrazione del potere”.

¹⁵³ Così E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano 1980, p. 124.

¹⁵⁴ Cfr. Laconi, *Assemblea costituente*, seduta del 24 settembre 1947. Sul punto cfr. G. RIVOSCECHI, *Art. 55*, loc. cit., p. 1114.

A ben guardare quella prescelta, sebbene atipica per un regime parlamentare¹⁵⁵, era l'unica soluzione capace di soddisfare sia l'istanza di dar vita ad una “struttura unica o comunque del tutto omogenea e priva di contraltari di diversa natura” sul piano della rappresentanza, che quella “di mantenere aperta con la seconda camera la possibilità di una sua utilizzazione correlata alle vicende del quadro politico”¹⁵⁶.

Questo perché, in un contesto nuovo come quello in cui si collocava la nascita della Repubblica italiana, nell'impossibilità, da un lato, di valutare *ex ante* il funzionamento del modello e, dall'altro, di comporre le incolmabili distanze ideologiche tra le posizioni analizzate, il compromesso si sostanziò in una soluzione garantista basata sull'esigenza di ciascuna forza di evitare la prevalenza degli obiettivi dell'altra¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Sul punto si v., tra tutti, L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, pp. 219 e ss. La locuzione “bicameralismo atipico” è molto utilizzata in dottrina, cfr. P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981; G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna 1980, p. 182; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, loc. cit., p. 36, insieme ad altre formule, tutte volte a sottolineare il carattere peculiare del modello italiano: di “bicameralismo discutibile” parla L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit.; A. LIIPART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna 1988, p. 109 lo definisce un “bicameralismo debole”; mentre A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari 1999, p. 39 parlando di “monocameralismo imperfetto” critica un modello che ha incorporato “i difetti *monisti* del monocameralismo e le procedure ripetitive del bicameralismo, senza tuttavia avere i pregi né dell'uno, né dell'altro”.

¹⁵⁶ P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981, p. 67.

¹⁵⁷ Sul punto si v. G. FERRARA, *Art. 55*, loc. cit., p. 7.

CAPITOLO II

LA SECONDA CAMERA NELL'EQUILIBRIO DEI POTERI

Sommario: 1. *Premesse.* - 2. *L'an del bicameralismo: origini storiche e ragioni giuridiche.* - 3. *L'an del bicameralismo in chiave dinamica: forma di Stato e forma di governo.* - 4. *Il quomodo. Bicameralismo e tipi di rappresentanza.* - 5. *Il modello spagnolo di rappresentanza territoriale. Ragioni e funzionamento di una Camera «in cerca d'autore».* - 6. *Il “paradosso di Madison” e il modello tedesco. A cosa serve una Camera a rappresentanza territoriale.*

1. *Premesse.*

La centralità dell'interrogativo sul perché di una seconda Assemblea nel sistema parlamentare italiano non può prescindere dalla fissazione di alcuni punti teorici relativi al ruolo che l'esistenza di una seconda Camera assume nel sistema dei poteri.

La complessità della risposta¹⁵⁸, stante nella “pluralità di *rationes*”¹⁵⁹ che hanno connotato il bicameralismo nei diversi ordinamenti ed epoche

¹⁵⁸ Emblematica la considerazione secondo la quale focalizzarsi sul ruolo delle seconde Camere è come “cercare un ago in un pagliaio” espressa da C. HAAS, *Seino der nicht sein: Bikameralismus und die function Zweiter Kammern*, in G. RIESCHER, S. RUBAND, C. HAAS (a cura di), *Zweite Kammern*, Monaco - Vienna, 2000.

¹⁵⁹ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984, p. 219, afferma che “la formula del bicameralismo non obbedisce dovunque alla medesima *ratio*, né corrisponde a un comune principio. Al contrario, estremamente diversi risultano gli aspetti di tale istituto e la sua incidenza sulla vita politica dei vari paesi nei quali esso è stato introdotto, secondo i motivi e i criteri che ne hanno guidato l'attuazione e - prima ancora - secondo le forme di stato e di governo dello Stato in cui le due Camere sono venute ad inserirsi”. L'espressione “pluralità di *rationes*” è ripresa da G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma 2014, p. 17, che osserva come “la progressiva centralizzazione del

storiche, induce a suddividere la questione in due aspetti: uno riguardante l'*an* del bicameralismo e l'altro relativo al suo *quomodo*.

Sullo sfondo dell'analisi v'è l'importanza del contesto storico-sociale di riferimento¹⁶⁰, che, come si è tentato di far emergere nel capitolo precedente, ne costituisce una variabile fondamentale. Questo per i costanti riflessi che l'organizzazione del Parlamento, insieme, subisce ed esplica sul sistema dei poteri, che lo rendono, nella relazione con la società, “come una carta geografica che si rapporta al territorio che rappresenta”¹⁶¹.

2. L'an del bicameralismo: origini storiche e ragioni giuridiche.

L'origine del bicameralismo moderno risale alla nascita della Camera dei Lord nell'Inghilterra della metà del XIV secolo¹⁶².

ruolo della camera bassa ha fatto della camera alta un «laboratorio istituzionale» (...) trasformandola in quello che si potrebbe definire un involucro teorico, nel riempire il quale si sono poi esercitate, nelle diverse epoche storiche e nei diversi paesi, le successive dottrine del potere politico e della rappresentanza”. Nello stesso senso cfr. M. ROMANIELLO, *Bicameralism: a concept in search of a theory*, paper presentato al Convegno *Bicameralism Under Pressure: Constitutional Reform of National Legislatures*, Roma, 2-3 maggio 2016.

¹⁶⁰ Si v., *ex multis*, l'analisi di S. STAIANO, *Metodo. Merito. Contesto*, in *federalismi.it*, n. 15/2016, *passim*.

¹⁶¹ G. SARTORI, *Democrazia. Sistemi rappresentativi*, Bologna 1969, p. 361. Sul punto cfr. anche J. F. S. ROSS, *Elections and Electors: Studies in Democratic Representation*, Londra 1955, p. 51; A. LIHPART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna 1988, pp. 35 e ss., 101-137. Per le considerazioni relative all'importanza del contesto nella determinazione del modello bicamerale si rinvia alle considerazioni svolte al § 2.1 del primo capitolo di questo lavoro.

¹⁶² Cfr. V. MICELI, *I moderni parlamenti. Studi e notizie di diritto e di politica parlamentare*, Milano 1913; J. LUTHER, *The search for a constitutional geography and historiography of second Chambers*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006, p. 8 che, riferendosi anche all'epoca pre-moderna parla di una “lunga storia” delle seconde Camere: “their pre-modern myths dates back to the pre-bicameral systems of ancient Greece and India and even the name «senate» rests on the perceived wisdom of elders with exceptional political and religious experience and on the real need for an intermediate power based on the authority of clan leaders (patres familiarum vel gentium)”. Nello stesso senso si v. A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari 1999, pp. 11 e ss. Ivi, si v. anche p. 25 dove l'A. riflette a proposito della difficoltà di individuare la data della divisione

In quel periodo, come noto, lo Stato feudale era organizzato in una pluralità di centri di potere, i feudatari, che ruotavano attorno al Re, la cui supremazia risiedeva nella potestà di esigere da questi ultimi i cd. aiuti feudali. Il consiglio e l'aiuto al Re costituivano il modo di manifestazione della fedeltà al Sovrano che, quale vertice del sistema, poteva convocarli in Assemblea allo scopo di determinare e negoziare la misura delle contribuzioni.

L'esigenza di una seconda Assemblea nacque allorché, sottrattesi all'influenza dei feudatari e acquisita una propria autonomia, le comunità degli uomini liberi dei borghi e delle contee iniziarono ad essere coinvolte nelle assemblee collegiali, dove intervenivano per mezzo di rappresentanti eletti che, nel caso in cui non si fossero attenuti alle istruzioni ricevute, potevano essere revocati.

La differenza di formazione e, soprattutto, di interessi tra i Comuni - rappresentati da propri inviati - e i Nobili - che partecipavano direttamente - condusse al frazionamento delle riunioni, giunto a compimento con la formazione di due distinte Assemblee, entrambe dotate di potere deliberante: la Camera dei Lord composta dai nobili a titolo ereditario e quella dei Comuni, formata da membri eletti dei cittadini non privilegiati¹⁶³. Si trattava di un bicameralismo (cd. per classi) che aveva la funzione di rispecchiare la stratificazione cetuale della società in modo di dare voce, in

definitiva in due Camere del Parlamento inglese; sul punto si v. E. FISHEL, *Storia della Costituzione inglese*, vol. II, Milano 1866, p. 157 che la colloca nel 1377, sotto Riccardo II.

¹⁶³ Più diffusamente si v. G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, n. 2/1953, pp. 207 e ss. e 225 in cui l'A. ritiene che la nascita del bicameralismo è "un riflesso del fine della garanzia. La borghesia sta per affacciarsi prepotentemente sulla scena politica, né si può avere ragionevole speranza di sbarrarle il passo; nel confidarle il potere nobiltà e monarchia si preoccupano di introdurre istituti, che servano alla tutela delle posizioni acquisite"; E. CHELI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. II, Torino 1997, p. 319; G. NEGRI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Dir. Giuffrè*, vol. V, Milano 1959, pp. 347 e 348 che parla del "bicameralismo come fatto" per evidenziare la lenta stratificazione storica che ha condotto alla sua origine; sul punto si v. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1945, p. 306.

sede di creazione del diritto, a tutti gli interessi del popolo nelle sue differenti categorie¹⁶⁴.

L'esistenza di due diversi organi del potere legislativo diventava opportunità e, al tempo stesso, necessità istituzionale di dialogo tra le differenti parti che costituivano il tessuto sociale, dividendo il potere legislativo in due rami che si limitano reciprocamente, attraverso un bicameralismo moderatore.

La stessa esigenza si colloca all'origine del primo Senato federale, nato dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787 che, in assenza di nobiltà fondiaria, ascriveva le funzioni di freno e moderazione alle specifiche entità locali che costituivano lo Stato¹⁶⁵.

La seconda Assemblea avrebbe avuto un ruolo di integrazione volto a rappresentare su un piano paritario i diversi Stati che, portatori di interessi differenti in ragione dell'eterogeneità territoriale, l'avrebbero composta nella misura di due membri per ogni entità federata.

Questo modello di Senato, con i relativi distinguo in ordine alla composizione, ai poteri e alle funzioni svolte, oltre che alla posizione assunta nel sistema, è via via divenuto il modello di Camera alta per gli Stati decentrati - come il Consiglio degli Stati della Confederazione elvetica, il *Bundesrat* tedesco, il Consiglio federale austriaco, il Senato della Spagna - sintetizzando la necessità di equilibrare i poteri centrali con quelli degli Stati membri o delle comunità regionali.

¹⁶⁴ F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano 2012, p. 12 parla di una “strutturazione interna” che “non poteva prescindere da un bipolarismo che rispecchiava la stratificazione della società per ceti - da un lato, l'aristocrazia fondiaria e, dall'altro, la borghesia che raccoglieva le fasce intellettualmente ed economicamente più intraprendenti - tra loro differenti per genesi, composizione ed interessi”; sul punto cfr. anche C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma 2008, pp. 12 e ss. G. NEGRI, *Bicameralismo cit.*, p. 348 lo definisce un “processo di polarizzazione, per affinità spontanee, della vita pubblica inglese attorno ai due principali gruppi: quello elettivo rappresentativo e l'altro non elettivo, di nomina regia, i Comuni e i Lords”. Di “punto di equilibrio tra diversi dualismi” parlano A. D'ALOIA, R. MANFRELLOTTI, *Bicameralismo, ad vocem*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano 2006, p. 726.

¹⁶⁵ Sul punto cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti cit.*, p. 31. Sull'ampio dibattito in ordine all'adozione del sistema bicamerale si v. G. NEGRI, *Bicameralismo cit.*, p. 350.

L'an del bicameralismo è compendiato nel percorso storico che ha condotto alle sue origini, perché da esso emergono le ragioni giuridiche fondamentali che sostanziano l'istituto.

Innanzitutto, viene in evidenza la funzione di contrappeso che il bicameralismo assume, che, rapportata al contesto attuale, sembra coerente con l'intera impostazione costituzionale dell'ordinamento e si fonda sul valore della limitazione del potere come attualizzazione del principio della sua divisione¹⁶⁶.

La separazione dei poteri, peraltro *tópos* della tradizione filosofica fin dai tempi della *pólis* greca, adeguatasi elasticamente alle diverse epoche storiche, costituisce il punto di partenza nell'inquadramento dell'istituto. Come osservava Tocqueville¹⁶⁷, infatti, la funzione delle due Camere risiede in un reciproco bilanciamento in seno all'organo legislativo, la cui *ratio* ultima consiste nel frenare l'eventuale accentramento politico, da cui è bene proteggere l'ordinamento.

Una dimostrazione *a contrario* di questo ruolo, peraltro, pare ravvisarsi nella circostanza che nelle esperienze autoritarie e totalitarie, nel contesto del più generale stillicidio del principio rappresentativo che le connota, è difficile riscontrare la presenza di un Parlamento bicamerale¹⁶⁸.

In questa limitazione, dunque, risiede il senso del bicameralismo che, attraverso la separazione dell'organo legislativo in due rami, realizza una trasposizione del principio sul piano istituzionale. Questa separazione, che ha lo scopo di tessere una rete di contrappesi tra le istituzioni tale da

¹⁶⁶ Sulla limitazione del potere come impalcatura dello Stato costituzionale si v., *ex aliis*, L. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma 1947.

¹⁶⁷ Si v. A. TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Scritti politici di Alexis de Toqueville*, Torino 1968, pp. 592 e ss.

¹⁶⁸ Si v. l'analisi di G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, loc. cit., p. 220. Cfr. anche le osservazioni di P. HÄBERLE, *Legal comparison for constitutional development - The relevance of federalism and regionalism*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006, pp. 57 e 58.

assicurare l'equilibrio democratico¹⁶⁹, lungi da alterare l'unicità dell'organo, ne ravviva il confronto interno attraverso la funzione di arricchimento della sfera della rappresentanza popolare.

Dar voce sul piano dell'organizzazione costituzionale agli interessi delle classi sociali o alle differenze territoriali, infatti, ne costituisce l'altra ragione giuridica connotativa¹⁷⁰, che non pare azzardato ricondurre alla medesima *ratio* limitatrice.

Integrare la rappresentanza della prima Camera, infatti, vuol dire in ultima analisi limitarne la forza perché, non più unica, essa è tenuta a confrontarsi con quella realizzata dalla Camera alta che, nell'arricchirla, può svolgere una funzione di freno ad alcune delle istanze che pone.

Nel suo saggio “*The justification of Bicameralism*” William H. Riker, dopo una disamina di quel rischio endemico ai regimi democratici che è la tirannia della maggioranza, giunge a sostenere che la ragione dell'esistenza del bicameralismo risiede proprio nello scopo di controllare il pericolo di detta tirannia, minimizzandolo¹⁷¹.

Il frazionamento del momento deliberativo, infatti, implica un ridimensionamento del rischio, che consiste nell'impedire, attraverso un doppio esame, che la decisione generale della maggioranza possa non tenere in considerazione gli interessi delle minoranze. Questo vantaggio¹⁷² spiega il valore della limitazione del potere che, come detto prima, è l'attualizzazione democratica del principio della divisione.

¹⁶⁹ Cfr. F. SGRÒ, *Il Senato e la divisione dei poteri cit.*, p. 10 “Pur se l'articolazione del Parlamento in due Camere è piuttosto risalente nel tempo, il modulo bicamerale ha acquisito un valore politico pieno, che si lega alla sovranità popolare, allorquando è stato permeato dai principi che presiedono alla teoria della divisione dei poteri, concorrendo tanto a segnare l'edificazione dello Stato moderno quanto a porsi come riferimento nell'evoluzione verso forme sempre più compiute di democrazia”.

¹⁷⁰ Questa la precipua ragione del bicameralismo individuata da S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Cleveland 1999, p. 10.

¹⁷¹ W. H. RIKER, *The justification of Bicameralism*, in *International Political Science Review*, n. 1/1992, in part. pp. 110 e ss.

¹⁷² Ivi, p. 101 Ricker lo considera realizzazione dell'auspicabile “adoption of out-equilibrium policies”.

Il circuito della rappresentanza, che si fonda sull'esistenza delle maggioranze, ha bisogno, in un sistema democratico, di essere moderato dall'esistenza di una serie di organi che garantiscano le minoranze.

In questo senso il principio fondante degli assetti democratici è quello della limitazione del potere più che della divisione come la enunciava Montesquieu nella sua tripartizione, che non trova più campo nelle esperienze costituzionali contemporanee perché vi sono organi che non si lasciano ascrivere in uno di quei tre poteri. Quindi, ciò che caratterizza gli ordinamenti democratici è il rifiuto della concentrazione del potere, che non può centralizzarsi in nessun punto del sistema.

Ebbene, in questa prospettiva è agevole individuare nella divisione uno strumento di limitazione. Tale è il bicameralismo che può consentire, da un lato, il frazionamento del potere e, dall'altro, la sua integrazione attraverso una seconda Camera che ne arricchisce la rappresentanza. Divisione e integrazione risultano, quindi, due facce della stessa medaglia, entrambe strumenti di limitazione.

Alle due ragioni analizzate se ne aggiunge una terza, quella che individua in una seconda Camera “di riflessione” o “di raffreddamento” il beneficio del miglioramento qualitativo della legislazione e delle deliberazioni parlamentari in genere.

Riprendendo la terminologia utilizzata da George Tsebelis e Jeannette Money si può parlare, a proposito di questa funzione, di una *ratio* “efficientista” che, attraverso l'aspetto tecnico del miglioramento della qualità della legislazione, implica un vantaggio dell'intera società¹⁷³.

Secondo gli Autori, poi, la funzione di raffreddamento sarebbe connessa a quella di integrazione della rappresentanza. Il miglioramento al testo normativo in sede di seconda deliberazione, infatti, sarebbe frutto

¹⁷³ G. TSEBELIS, J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge 1997, p. 16.

dell'arricchimento apportato dalla diversa composizione della seconda Camera rispetto alla prima¹⁷⁴.

A ben guardare, però, l'esperienza non avvalora questa teorizzazione. Vero è, infatti, che le due funzioni possono coesistere, ma non si tratta di un dato che può riscontrarsi ovunque. Il modello italiano ne è un chiaro esempio perché non è ravvisabile nella scelta del Costituente la funzione integrativa, mentre sopravvive al compromesso quella di riflessione¹⁷⁵, questo a prescindere dal suo effettivo funzionamento, su cui si rifletterà più innanzi.

Altro è, poi, la capacità della seconda Assemblea di bloccare un progetto legislativo agendo come “*veto player*”¹⁷⁶. Si tratta in questo caso di un potere relativo alla funzione di contrappeso, che varia a seconda della forza che la seconda Camera assume nell'ordinamento¹⁷⁷ e che la rende parte del sistema di *checks and balances* nell'assicurare un consenso politico più

¹⁷⁴ Ivi, p. 17 “The term «quality» has both substantive and procedural meanings. The substantive meaning of «improved quality of legislation» in a democracy is one that suggests a movement from the status quo closer to the preferred outcome of the citizens, as indicated by their representatives. The procedural meaning suggests that there are various methods of achieving the desired outcome, the most efficient outcome being the one that achieves it at least cost. Both indicate a common interest of the two legislative houses, a decision that will make both better off”. In questo senso cfr. M. RUSSELL, *What are Second Chambers for?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/2001, p. 450 “The fact that the legislation must be considered by two chambers may also prevent government from passing bills too hastily, allowing for a period of public reflection which might not otherwise be available. The consideration of a bill by a second group of legislators, with different territorial, political or cultural perspectives, may increase the chance of flaws being ironed out before it reaches the statute book. This duplication within parliamentary process is one of the most important functions of an upper house”.

¹⁷⁵ S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World cit.*, p. 11 parlano della funzione di riflessione come dell'aspetto del bicameralismo legato alla “ridondanza”, tenendo distinto il compito della seconda Camera di provvedere ad un secondo esame della legge da quello di contropotere. Del resto l'analisi di L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, loc. cit., p. 221 pare confermarlo nel momento in cui l'A., dopo aver spiegato le funzioni di integrazione e limitazione dice che “a questo fine” può “accompagnarsi” o “contrapporsi” l'intento di creare una Camera di riflessione o di raffreddamento, piuttosto che una Camera di contrappeso”; cfr. pure ID., *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. V, Roma 1988, p. 1.

¹⁷⁶ Sulla teoria dei *veto players* si v. G. TSEBELIS, *Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, in *British Journal of Political Science*, 1995; ID., *Veto players and Institutional Analysis*, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, n. 4/2000, pp. 441 e ss.

¹⁷⁷ G. TSEBELIS, *Veto players: how political institutions work*, Princeton 2002, p. 212.

ampio rispetto a quello della “maggioranza di parte”¹⁷⁸ della sola Camera bassa¹⁷⁹.

3. L'an del bicameralismo in chiave dinamica: forma di Stato e forma di governo.

Le riflessioni sull'*an* del bicameralismo finora condotte necessitano di essere considerate in chiave dinamica, nel rapporto, cioè, con i due elementi costitutivi che caratterizzano ogni ordinamento giuridico: la forma di Stato e la forma di governo.

L'analizzata spinta esercitata dalle esigenze di ordine strutturale, infatti, è legata a queste due dimensioni e dimostra che valutare i sistemi giuridici sulla sola base degli istituti che essi contengono facendo astrazione dai loro presupposti finirebbe con l'indurre in errore perché il contesto influisce sempre sul funzionamento del modello.

Con la premessa che questo lavoro si propone di analizzare l'esperienza italiana di bicameralismo, si cercherà adesso di ragionare per categorie allo scopo di mettere in luce le implicazioni che la dimensione della forma di Stato e di governo esercitano sul funzionamento dell'istituto, costruendo un quadro teorico di massima.

Un primo aspetto su cui sembra opportuno soffermarsi è quello del rapporto che intercorre tra il modello bicamerale e la forma di Stato decentrata. Il lemma si riferisce al superamento della rigida distinzione tra Stato regionale

¹⁷⁸ L'espressione “partisan majority” è ripresa da M. RUSSELL, *What are Second Chambers for?*, loc. cit., p. 450.

¹⁷⁹ Cfr. in questo senso G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, loc. cit, p. 219 che definisce il sistema bicamerale come “il più valido dei «check»”.

e Stato federale, ormai entrambi ricondotti dalla dottrina nell'ampio *genus* degli Stati unitari composti¹⁸⁰.

In questi ultimi, ritenuti nelle analisi di Livio Paladin gli unici in cui “il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione”¹⁸¹, il Parlamento dovrebbe articolarsi in una Camera rappresentativa del popolo nella sua totalità - che, peraltro, costituisce elemento di garanzia dell'unicità dello Stato - e in una seconda Assemblea strutturata in modo da tutelare l'esistenza giuridica delle entità territoriali¹⁸², attraverso uno schema che assicura l'operatività di quegli strumenti di divisione e integrazione che si è visto connotare la fisionomia di contropotere della seconda Camera.

Il completamento nella definizione del modello, però, necessita del riferimento alla dimensione della forma di governo, perché è solo sulla base delle relazioni interorganiche che questa delinea che è possibile definire i rapporti tra le due Assemblee.

Per individuare quale modello di bicameralismo è possibile realizzare, se una forma paritaria oppure differenziata, infatti, condizione pregiudiziale è indagare i rapporti che intercorrono tra l'Esecutivo e il potere legislativo.

Quando vi è una completa indipendenza degli organi di Governo rispetto al potere legislativo, la tendenza è quella di una sostanziale parificazione funzionale della seconda Camera alla prima. Se, invece, potere esecutivo e legislativo sono legati dal rapporto di fiducia, è più agevole immaginare una forma differenziata di bicameralismo¹⁸³.

¹⁸⁰ Sul punto si v. la ricostruzione di G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, pp. 661 e ss.

¹⁸¹ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, loc. cit., p. 220; ID., *Bicameralismo*, loc. cit., p. 1.

¹⁸² Cfr. N. OLIVETTI, *Bicameralismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino 1983, p. 105.

¹⁸³ Così R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, n. 2/2003, pp. 211 e 212 che considera le esperienze statunitense (per “l'elezione diretta del Capo dello Stato e, più ampiamente per la forma di Governo presidenziale”) e svizzera (“a motivo della mancanza dello strumento della sfiducia e più ampiamente della forma di Governo cd. direttoriale”) da un lato e quelle austriaca e tedesca dall'altro come la riprova della possibilità “di

Questo perché, nel contesto di un rapporto di indipendenza, la forza della seconda Camera non è tale da creare crisi di governo; quindi, nella predisposizione dei *checks and balances*, si provvede ad un'equiordinazione funzionale alla Camera bassa attraverso cui attenuare il pericolo di un offuscamento dell'istanza territoriale¹⁸⁴.

Nei regimi parlamentari, invece, la differenziazione va ascritta all'esigenza di estromettere la seconda Camera dal rapporto di emanazione permanente col Governo per la necessità di trovare un equilibrio tra il ruolo di contrappeso da essa svolto e il corretto funzionamento ordinamentale.

In questi sistemi, infatti, il potere governativo trova la sua limitazione nella fiducia e il ruolo di contrappeso della seconda Camera non ha bisogno di inserirsi nelle dinamiche politico-partitiche della relazione fiduciaria che, al contrario, finirebbero con lo snaturarne il ruolo di rappresentanza territoriale, minando al suo effettivo funzionamento¹⁸⁵.

La connotazione della seconda Camera come “punto di intersezione”¹⁸⁶ istituzionale rende le considerazioni svolte applicabili anche alle forme di Stato unitarie o, comunque, ai modelli di bicameralismo non federale. I

ricavare una tendenza o, più semplicemente, una correlazione tra la piena equiordinazione delle due camere nell'ambito della funzione legislativa e l'autonomia dell'Esecutivo dal potere legislativo”. L'A. osserva, infatti, che “con la piena consapevolezza della difficoltà e dei pericoli delle generalizzazioni (...) si può dire che c'è un rapporto proporzionale tra separazione dei poteri ed equiordinazione della seconda Camera alla prima nell'ambito della funzione legislativa”. Nello stesso senso si v. V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli 2004, pp. 69 e ss.

¹⁸⁴ Cfr. R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orologio. Appunti per la riforma del Senato*, loc. cit., p. 211; G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, loc. cit., p. 669.

¹⁸⁵ Sul punto si v. S. STAIANO, *Note introduttive*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro* cit., anche reperibile col titolo *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 18/2007, pp. 3 e ss.; E. CHELI, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 321; G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, loc. cit., p. 669 che osserva in proposito che “per converso, mantenendo una caratterizzazione territoriale delle funzioni, il bilanciamento verrà a realizzarsi non tanto nei confronti del solo Esecutivo ma, piuttosto, del binomio Camera politica-Governo, reso autonomo dal punto di vista della gestione del rapporto di fiducia”.

¹⁸⁶ Così R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orologio. Appunti per la riforma del Senato*, loc. cit., p. 213.

rapporti tra le due Assemblee, infatti, ineriscono alla forma di governo per loro stessa essenza, trattandosi di organi costituzionali.

Sul piano della forma di Stato, la differenza è che, a meno di realizzare un'integrazione della rappresentanza popolare della prima Assemblea attraverso una seconda Camera degli interessi, negli Stati unitari la funzione precipua del bicameralismo è quella di raffreddamento.

Sull'utilità di una seconda Camera di riflessione si è molto dibattuto in dottrina, perché si è sostenuto che la decantazione posta in essere da un secondo esame degli atti parlamentari più che ad effettive esigenze giuridiche risponde a spiegazioni di senso comune¹⁸⁷.

Emblematico è l'aneddoto del Presidente Washington. Si narra che alla domanda di Thomas Jefferson in ordine alle motivazioni che avessero indotto a strutturare il Parlamento americano in due Camere egli abbia controbattuto “*Why did you pour your coffee into your saucer?*” e, dinanzi alla risposta “*to cool it*”, abbia replicato “*we pour legislation into the senatorial saucer to cool it*”¹⁸⁸.

Le critiche della dottrina si attagliano proprio su questa mancanza di motivazione, che, dando per scontati i vantaggi che potrebbero derivare dal raffreddamento, non porta a dimostrare l'utilità giuridica di tale modello di bicameralismo¹⁸⁹. È chiaro che d'aiuto in tal senso può essere solo un'analisi condotta *ex post* sulle diverse esperienze legislative bicamerali.

Il dato, tuttavia, non influisce sulle considerazioni svolte in ordine alla visione dinamica dell'*an* del bicameralismo. Sul piano dell'opportunità di

¹⁸⁷ In proposito si v. la ricostruzione di G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione cit.*, pp. 30 e ss.

¹⁸⁸ L'aneddoto è raccontato da S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World cit.*, p. 15.

¹⁸⁹ “rimane da dimostrare che il riesame delle leggi conduca sempre, o almeno di regola, ad un miglioramento tecnico-politico del prodotto legislativo”: così L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, loc. cit., p. 237. Si v. anche la ricostruzione di G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione cit.*, pp. 30 e ss.; F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli 2013, pp. 77 e ss.

un'organizzazione bicamerale del Parlamento, poi, da quanto finora analizzato pare potersi affermare che essa risieda nella complessa articolazione di un sistema-Paese.

Come punto di giuntura nel reciproco condizionarsi tra forma di Stato e forma di governo, infatti, il bicameralismo, con le diverse *rationes* che ne sostanziano l'esistenza, in tanto pare mostrare la sua utilità nel sistema in quanto riesca ad assolvere al ruolo di sintesi della complessità che gli è proprio e questa sintesi sembra trovare il suo presupposto nella complessità dell'ordinamento¹⁹⁰.

Una dimostrazione di quanto si afferma, forse, potrebbe riscontrarsi nel fatto che, tendenzialmente, le esperienze di passaggio da organizzazioni bicamerali del Parlamento al monocameralismo riguardano in misura maggiore gli Stati di ridotte dimensioni demo-territoriali.

Avendo riguardo ai sistemi europei, non sono pochi i “piccoli” Stati che sono divenuti monocamerali: nel 1910 è diventato monocamerale il Parlamento del Portogallo, seguito, nel 1935 da quello greco e nel 1953 da quello danese; in Ungheria il passaggio è avvenuto nel 1960, dieci anni dopo è stata la volta della Svezia e poi della Croazia nel 2001.

Queste esperienze presentano tutte un elemento comune: si tratta di Stati con meno di 15 milioni di abitanti; nell'Unione europea, inoltre, tutti gli Stati al di sopra di questo limite demografico hanno un Parlamento bicamerale¹⁹¹.

¹⁹⁰ In questo senso, oltre alle già citate considerazioni di L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, loc. cit., p. 220; ID., *Bicameralismo*, loc. cit., p. 1; si v., *ex aliis*, F. MARCELLI, *Le «Camere alte». Un quadro comparativo*, in AA. VV., *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei Paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America. Quaderni di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica*, Roma 1997, p. 18 che definisce le caratteristiche del bicameralismo “connaturali al governo di società complesse, sia strutturalmente - in relazione alla presenza di componenti territoriali - sia funzionalmente - per la rilevanza del procedimento di formazione di regole comuni”.

¹⁹¹ I dati sono riportati in Sen. Rep., Servizio Studi, “Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti”, Dossier n. 54, settembre 2013, pp. 11 e ss. dove, oltre ai passaggi dal bicameralismo al monocameralismo degli Stati “piccoli” da un punto di vista demo-territoriale, un'altra controprova è addotta per il collegamento tra bicameralismo e complessità: “il quadro del bicameralismi a

Dai dati, quindi, emerge che la seconda Camera è una costante quando il sistema-Paese è articolato, anche dal punto di vista demografico e, per questo motivo, ha bisogno di un'organizzazione istituzionale che ne disciplini la multiformità. Viceversa, quando si tratta di esperienze territoriali e demografiche più ristrette, la tendenziale omogeneità sociale si adatta meglio al monocameralismo, testimoniando che la condizione che rende la seconda Camera utile nell'organizzazione del sistema dei poteri è la complessità di un sistema-Paese.

4. *Il quomodo. Bicameralismo e tipi di rappresentanza.*

Quando dall'astrazione dell'*an* del bicameralismo si passa alla concretezza del suo *quomodo*, il problema più spinoso da affrontare è quello relativo alla forma che la seconda Camera deve assumere perché possa esprimere le sue ragioni giuridiche nel sistema dei poteri. La questione, che emerge in tutta la sua problematicità dal dibattito da cui è nato il bicameralismo italiano, può essere compresa appieno aggiungendo il tassello della rappresentanza.

La funzione da sempre assolta dai Parlamenti, di contenere idealmente ciò che non può essere presente¹⁹², così da diventare l'anello di congiunzione tra la società e il vertice delle istituzioni¹⁹³, rende evidente il rapporto che lega il bicameralismo alla rappresentanza.

livello sub-nazionale: i Paesi federali non esprimono bicameralismi nei Paesi federati, e dove li esprimono ciò non accade per le ragioni tipiche del federalismo (rappresentanza dei territori)."

¹⁹² H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley 1967; D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica, ad vocem*, in *Enc. Dir. Giuffrè*, vol. XXXVIII, Milano 1987, p. 544; I. CIOLLI, *Le seconde camere e la rappresentanza territoriale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008, p. 157.

¹⁹³ A. BARBERA, *Parlamento, ad vocem*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. 6, 1996, p. 472 definisce quella del Parlamento una "posizione intermedia tra la società e il vertice delle istituzioni".

E, nella misura in cui la rappresentanza deve essere sintesi tra pluralismo e unità politica, perché l'analisi possa aspirare alla completezza concettuale, tre sono i punti entro cui collocarla: bicameralismo, rappresentanza, pluralismo.

Quale elemento costitutivo delle democrazie¹⁹⁴, il pluralismo assume un doppio volto nel percorso evolutivo delle stesse. Da un lato, infatti, si può considerare come “il momento propulsivo” del loro *iter* di evoluzione¹⁹⁵, dall'altro, paradossalmente, pone un'esigenza di contenimento da parte di quello stesso Stato chiamato a garantirlo.

Occorre, cioè, un raccordo tra gli innumerevoli interessi posti dalle complesse realtà delle società contemporanee¹⁹⁶ che, sintetizzandoli, li riconduca nella sede di elaborazione delle determinazioni del potere centrale.

In virtù di quella funzione di “comunicazione fra governanti e governati” che la Costituzione gli attribuisce, la sede di composizione del pluralismo è il Parlamento, l'organo attraverso il quale si realizza la “rappresentanza generale della società *nello* Stato”¹⁹⁷.

Tale lettura, peraltro, pare suffragata da una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che trova la sua espressione più emblematica

¹⁹⁴ R. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano 1981, pp. 27 e ss. lo definisce tale in relazione alla funzione che svolge nei confronti delle minoranze; ID., *Intervista sul pluralismo*, Roma-Bari 2002, p.4; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, p. 86 osserva che “pluralismo e democrazia hanno delle finalità comuni, anche se l'uno può esistere senza l'altro, visto che nel medioevo vi era pluralismo senz democrazia e nel secolo scorso si è assistito ad una democrazia che, postulando l'unità della sovranità e della rappresentanza, stentava ad ammettere il pluralismo”.

¹⁹⁵ I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, p. 83 “Se si considerano le democrazie non come entità già date, ma come processi *in fieri* è più agevole valutare la complessità ed il ruolo che il pluralismo ha avuto nella loro evoluzione: quest'ultimo ne costituisce il momento propulsivo, è il magma che dà energia alle democrazie, ma queste ultime a loro volta sono chiamate ad ordinarlo e a «raffreddarlo» ai fini del buon funzionamento”.

¹⁹⁶ P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma-Bari, 1994, pp. 122 e ss. Sul pluralismo si v. più approfonditamente N. MATTEUCCI, *Pluralismo, ad vocem*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1996.

¹⁹⁷ A. BARBERA, *I Parlamenti cit.*, p. 64.

nella sentenza n. 106 del 2002, nella quale il Giudice delle leggi afferma che sono le Assemblee legislative nazionali “la sede esclusiva” in cui “prende forma la sovranità del popolo”¹⁹⁸.

Da qui l'importanza di organizzare l'organo rappresentativo in modo che sia in grado di realizzare l'esigenza di valorizzazione delle parti che compongono il tutto, conducendole nel medesimo livello generale e impedendo una formazione della volontà statale che non tenga in considerazione gli aspetti della sua composizione plurale.

In questo senso va inteso il *quomodo* del bicameralismo¹⁹⁹ e, in particolare, della configurazione della seconda Camera che, per rispondere a questa esigenza di *reductio ad unitatem*²⁰⁰, va congegnata in modo che possa rivestire un ruolo cooperativo rispetto a quello della prima Assemblea.

¹⁹⁸ Così Corte costituzionale, sent. n. 106/2002 al punto 3 del considerato in diritto. Cfr. il commento di B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *forumdiquadernicostituzionali.it*, 20 maggio 2003. Si rinvia, inoltre, al § 4 del quarto capitolo di questo lavoro.

¹⁹⁹ Così E. CHELI, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 320 “nelle diverse epoche storiche” il bicameralismo è “venuto a svilupparsi sotto la spinta di esigenze di ordine strutturale, legate cioè alle diverse articolazioni che il principio di rappresentanza viene ad assumere nei vari ordinamenti in relazione alla pressione esercitata dai vari interessi (di classe, economici, ecc.) destinati ad emergere in ciascuna sfera parlamentare”.

²⁰⁰ Su cui cfr. P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova 1995, p. 440. Si v. poi I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006, pp. 12 e ss. “Ogniqualvolta sulla scena politica sono apparsi nuovi gruppi, fossero essi sociali (il proletariato della rivoluzione industriale) o culturali ed etnici (gli immigrati di oggi) o territoriali (le piccole patrie), di nuovo il molteplice e il diverso hanno messo in discussione le forme di organizzazione del potere politico e la sicurezza faticosamente raggiunta, determinando spesso soluzioni di chiusura nei confronti del pluralismo. Di tali tensioni è attraversata la storia della rappresentanza politica” a tal punto che, osserva l'A., “la difficoltà di conciliare gli effetti del pluralismo con le ragioni dell'unità è efficacemente riassunta nella sfasatura semantica subita da tale concetto. Questo si è, infatti, scisso in «rappresentanza» (*Vertretung*), figura della molteplicità, che indica la rappresentanza di interessi frazionali e «rappresentazione» (*Repräsentation*), figura dell'unità, che riflette, viceversa, l'interesse generale” Sono state diverse le risposte date per garantire che i molti volti della *Vertretung* potessero trovare una sintesi e divenire *Repräsentation*: capo carismatico o governo, parlamento o partiti, camere corporative o valori costituzionali, sono solo alcune di esse”.

V'è da chiedersi, dunque, se una seconda Camera di rappresentanza politica possa essere utile in tal senso²⁰¹, dal momento che il luogo di espressione di questa forma di rappresentanza è già la Camera bassa.

Rafforzatosi nella Rivoluzione francese come simbolo del rifiuto dei privilegi dell'*ancien régime*, il principio di rappresentanza politica è alla base degli ordinamenti costituzionali occidentali ed esprime il valore dell'unità nel recidere ogni vincolo territoriale o sociale tra i rappresentanti e chi li ha designati: ognuno di essi esprime la totalità del popolo²⁰².

Tuttavia, nella prospettiva del bicameralismo, soprattutto nell'era dello “sfaldamento” del *démos*, in cui i Parlamenti faticano a “ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato”²⁰³, il problema del *quomodo* risiede nel concepire una forma istituzionale in grado di realizzare il massimo collegamento possibile tra la società civile e le istituzioni di governo, in vista delle decisioni che queste devono adottare²⁰⁴.

Per questo motivo si sostiene che il modello di seconda Camera debba essere strutturato in maniera tale da integrare la rappresentanza politica “in difficoltà” realizzata dalla prima. Viceversa, optare per una seconda Assemblea espressione del medesimo principio rappresentativo, figurerebbe, sulla strada della composizione della complessità degli interessi nelle società

²⁰¹ Sulla complessità del concetto di utile quando è applicato alle categorie del diritto si v. H. KANTOROWICZ, *The definition of law*, Cambridge 1958.

²⁰² Cfr. V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1892, p. 15; D. NOCILLA, R. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, loc. cit., pp. 543 e ss.; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e responsabilità politica*, Milano 2001, pp. 36 e ss. Si v. poi, a proposito della centralità del Parlamento in virtù della sua legittimazione popolare, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution de la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Parigi 1922.

²⁰³ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica cit.*, p. 117. Si v. anche la ricostruzione di I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, pp. 90 e ss. Per un approfondimento storico del fenomeno si v., *ex multis*, M. COTTA, *Rappresentanza, ad vocem*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1997.

²⁰⁴ M. SCUDIERO, *La rappresentanza politica*, in F. BENVENUTI, F. CUOCOLO, M. SCUDIERO (a cura di), *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista (Atti del XXXIII Convegno nazionale di studio - Roma, 3-5 dicembre 1982)*, Milano 1983, p. 75.

odierne, un sentiero in cui i destini delle due Camere finirebbero per incrociarsi, svuotando di senso la struttura bicamerale e creando quello che Mastias e Grangé chiamano una “*forme perverse ou sophistiquée de monocramérisme*”, determinata da un completo uniformarsi delle due Assemblée²⁰⁵.

Due sono le vie percorribili per realizzare l'integrazione, vale a dire che la seconda Camera può essere congegnata come rappresentativa di interessi organizzati, oppure dei territori.

Partendo dall'assunto che “nelle democrazie occidentali la società si classifica secondo gli interessi”²⁰⁶, le teorie sulla rappresentanza organica ritengono che il solo modo per tradurre il pluralismo in unità politica sia quello di rendere partecipi gli interessi particolari alla cosa pubblica.

Alla concezione monolitica della volontà generale di matrice francese, essi obiettano che una democrazia pluralista non può trascurare la forza delle “grandi associazioni del mondo moderno per la tutela degli interessi di categoria”²⁰⁷, tutela per la quale il suffragio universale, da solo, non basta.

Occorre, invece, inserirli nell'organizzazione dello Stato perché possano armonizzarsi con quelli generali, attraverso una “democrazia corporativa” che affianchi a quella parlamentare della prima Camera la rappresentanza degli interessi della seconda²⁰⁸.

²⁰⁵ J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes Chambre du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987 p. 54 “Une représentation irréprochable liée à une égalité absolue des attributions et des pouvoirs (...) A force de similitude, la deuxième chambre finit, en effet, par se confondre avec la première. Elle perd donc sa personnalité, son originalité, sa différence, et, corrélativement, sa faculté d'exercer une action propre. Elle manque d'autonomie. Elle reproduit le modèle de l'autre assemblée, ses clivages, ses débats. Elle devient un doublon” (p. 53).

²⁰⁶ J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano 1993, p. 428.

²⁰⁷ Sul punto cfr. C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947, reperibile anche in C. MORTATI, *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972, p. 481.

²⁰⁸ Sul punto cfr. C. MORTATI, *La seconda Camera*, loc. cit., p. 481 e ss.; ID., *Senato «corporativo»*, in *Gli Stati*, 1973, pp. 20 e ss.; A. OLIVETTI, *Proposta di un Senato organico e funzionale*, in *Comunità*, 1952, pp. 1 e ss. Più approfonditamente si v. A. SCALONE, *La rappresentanza degli interessi nella dottrina dello Stato tedesco del '900 e la riflessione di J. H. Kaiser*, in *univiedo.es*; ID., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano

Se da un punto di vista teorico può considerarsi auspicabile ordinare la massa dei cittadini nelle formazioni sociali, facendo del Parlamento un luogo di sintesi delle differenze presenti nella popolazione²⁰⁹, la prospettiva cambia non appena si passi sul piano dell'esperienza.

Come messo in luce dalla critica kelseniana, il primo elemento problematico risiede nella legittimazione dei gruppi di interesse. Per sapersi rappresentato, il popolo “deve partecipare in prima persona, in un modo o in un altro, alla formazione dell'ente rappresentativo”²¹⁰, mentre le categorie sociali non hanno alcuna legittimazione a divenire titolari di porzioni di potere politico.

Un altro elemento di criticità è ascrivibile ad una dimensione più pratica: gli interessi corporativi rappresentati in Parlamento sarebbero diversi gli uni dagli altri e questo influirebbe sul rapporto reciproco dei singoli gruppi, nel senso che decidere tra le diverse categorie richiederebbe in ogni caso di ricorrere alla regola di maggioranza, quindi l'armonizzazione immaginata sarebbe destinata a rimanere in una sorta di empireo platonico²¹¹.

Per questi motivi, non sembra che organizzare la seconda Assemblea in una Camera degli interessi possa costituire la soluzione al *quomodo* del bicameralismo. Quella di informare la rappresentanza agli interessi delle categorie socio-professionali pare, piuttosto, un problema da affrontare nel contesto della disciplina dei rapporti tra queste ultime e il sistema partitico²¹².

1996; G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano 2005. Si rinvia, poi, alla ricostruzione svolta nel par. 2.2.1. del primo capitolo di questo lavoro.

²⁰⁹ J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati cit.*, p. 431.

²¹⁰ H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna 1995, p. 222.

²¹¹ Ivi, pp. 170 e 171; H. KELSEN, A. VOLPICELLI, *Parlamentarismo democrazia e corporativismo*, Torino 2012, pp. 105 e 106; G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia (1973)*, Milano 1989, p. 266.

²¹² Per una ricostruzione del problema anche in chiave comparata si v. P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata. Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari «Silvano Tosi». Ricerca 2014*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014.

È la rappresentanza territoriale, invece, che pare idonea al soddisfacimento di quell'esigenza di integrazione che permetterebbe alla seconda Assemblea di svolgere una funzione collaborativa con la prima.

Quando si fa riferimento alla rappresentanza territoriale, la premessa necessaria è che, considerando la persistenza del territorio²¹³, si può affermare che l'importanza della sua dimensione è tale da permeare tutte le forme di rappresentanza, anche quella politica.

Il concetto di territorio, infatti, non può essere del tutto scisso da quello di popolo, ancorché non vi sia tra gli stessi una correlazione assoluta²¹⁴. Basti pensare alla designazione dei rappresentanti politici. Essa avviene nell'ambito di un quadro territoriale predeterminato, le circoscrizioni elettorali, che sostanziano dell'elemento territoriale l'organizzazione del suffragio universale diretto²¹⁵.

Occorre, però, fare delle distinzioni. Una cosa, infatti, è la rappresentanza attraverso il territorio, che ne sottolinea l'immanenza e, soprattutto, l'importanza. Altro è la valorizzazione dei territori nel processo di formazione della volontà statale, valorizzazione in cui risiede il senso

²¹³ Sulla "persistenza" del territorio si v. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, in part. pp. 71 e ss. in cui l'A., ne approfondisce la nozione, ricostruendo "il rapporto tra territorio e sovranità, che è quello che caratterizza lo Stato"; ID., *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003, pp. 63 e ss.

²¹⁴ Cfr. sul punto le riflessioni di E. ALBERTÍ ROVIRA, *La representacion territorial*, in *Fundamentos*, n. 3/2004, p. 2 in cui l'A. afferma che "pueblo y territorio son conceptos que aparecen estrechamente vinculados entre sí, al menos desde la aparición del Estado como forma de organización política de la comunidad, y ambos conceptos se reclaman mutuamente y no es posible disociarlos, aunque no exista entre ellos una correlación absoluta".

²¹⁵ J. J. RUIZ RUIZ, *El quid alius del Senado y la reforma de su composición: reconstruyendo el nexo estructural y funcional de la territorialidad*, in J. GARCÍA ROCA, E. ALBERTÍ ROVIRA (a cura di), *Treinta años de Constitución*, Valencia 2010, p. 76 parla di un "vínculo con lo territorial" come di "un elemento ya presente en la noción de circunscripción, entendida como área geográfica de comunidad de intereses". A questo proposito osserva I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, p. 78 che "se si ritiene che il rappresentante della Nazione debba essere selezionato da frazioni di questa, quali sono i collegi elettorali, vuol dire che l'elemento territoriale svolge un ruolo di primaria importanza anche nella rappresentanza politica unitaria", più approfonditamente cfr., ivi, pp. 105 e ss.

proprio della rappresentanza territoriale²¹⁶ che permette la partecipazione alla formazione della volontà unitaria - per sua stessa essenza complessa - di soggetti portatori di diverse istanze.

Storicamente, quella territoriale è la tipologia più antica di rappresentanza, tipica dei Parlamenti medioevali, in cui i rappresentanti erano legati ai beni e agli interessi dei territori cui appartenevano e che erano chiamati a difendere. Tuttavia, è solo dopo la Rivoluzione francese che essa acquisisce il significato che le è proprio. Lo scardinamento della concezione dell'elezione legata al censo, infatti, ha fatto venire meno il nesso con la “terra” intesa come proprietà privata dei signori locali²¹⁷.

In ciò dunque la differenza con la rappresentanza di interessi: la valorizzazione del territorio attraverso i suoi rappresentanti segue “un criterio precostituito e matematico, diverso, ma affine rispetto a quello utilizzato dalla rappresentanza politica”²¹⁸. In altre parole, l'elezione è collegata, sia nella forma diretta che indiretta, a tutti coloro che hanno diritto di voto in quello specifico territorio.

Ecco perché questo tipo di rappresentanza non paventa il rischio della settorialità, ma, al contrario, può arricchire la rappresentanza politica informandola al pluralismo territoriale.

Per realizzare questo assunto, occorre una sede istituzionale che permetta di ricondurre i territori nell'organizzazione costituzionale dello Stato: una

²¹⁶ E. ALBERTÍ ROVIRA, *Senado y representación territorial*, in L. AGUIAR DE LUQUE (a cura di), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*, Valencia 2005, p. 840 definisce la rappresentanza territoriale come “la presencia de entidades o comunidades de ámbito subestatal en los procesos de decisión que tienen lugar en los Parlamentos estatales”. In particolare, ivi, pp. 842 e 843 l'A. specifica, ricorrendo al concetto di “representación compuesta”, come la partecipazione delle istanze territoriali alla formazione della volontà centrale realizzi “el principio de unidad de representación, y que a la vez refleja la pluralidad de partes que integran la unidad estatal: unidad de decisión, que es lo que exige la existencia de un estado, pero no necesariamente unidad de deliberación, sino pluralidad y diversidad en la fase deliberativa, que es lo que exige el reconocimiento de la existencia de múltiples partes que, con entidad propia, forman el todo”.

²¹⁷ Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, p. 96. *Contra*, sostiene la natura «mista» della rappresentanza territoriale I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni cit.*, pp. 83 e ss.

²¹⁸ I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, loc. cit., p. 161.

seconda Camera di rappresentanza territoriale in cui pare sostanziarsi la risposta al *quomodo* del bicameralismo.

Questa, infatti, da un lato, può sostanziare la volontà statale in un risultato di aggregazione delle diversità e, dall'altro, col suo ruolo integrativo renderebbe attuale quella funzione di contropotere che si è visto essere alla base dell'*an* del bicameralismo.

5. Il modello spagnolo di rappresentanza territoriale. Ragioni e funzionamento di una Camera «in cerca d'autore».

Il modello di bicameralismo asimmetrico²¹⁹ delineato nella Costituzione spagnola del 1978 pare emblematico nel mettere in luce l'utilità giuridica e politica di una seconda Camera di autentica rappresentanza territoriale.

Il punto di partenza per la sua analisi è comprendere il significato del processo di decentramento dell'*Estado*, il cui primo livello territoriale è costituito dalle 17 Comunità Autonome, ciascuna dotata di un Parlamento e di un organo esecutivo. Questo processo, avviato dopo la dittatura franchista, risponde all'esigenza di discostarsi dall'eredità di quella esperienza, creando uno Stato garante della libertà ed eguaglianza di tutti gli individui e i gruppi²²⁰.

Senonché, l'esperienza evidenzia che questa garanzia autonomistica non è riuscita a tradursi in atto e le motivazioni del fallimento risiedono nella mancanza di effettività della previsione costituzionale di una seconda Camera territoriale, la cui analisi dà effettiva contezza di quell'importanza

²¹⁹ Sul quale si v. F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Introducción al Derecho Constitucional*, Madrid 2016, pp. 253 e ss.

²²⁰ Sul punto cfr. V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain*, Oxford 2013, p. 48 e, più approfonditamente, pp. 162 e ss.

della partecipazione dei territori alla formazione della volontà statale esaminata da un punto di vista teorico.

Il riferimento al *Senado*, quindi, appare particolarmente conferente per la possibilità di verifica che offre. Attraverso lo studio del suo funzionamento nel sistema dei poteri, infatti, è possibile trasporre sul piano dell'esperienza quanto finora detto, per cercare un riscontro alla risposta che si è tentato di dare al quesito di partenza, quello relativo al *quomodo* del bicameralismo²²¹. Secondo l'articolo 69, comma 1, della Costituzione spagnola (CE) il *Senado* è la Camera di rappresentanza territoriale nell'ambito delle *Cortes Generales*, fondamentali nel sistema istituzionale perché definite dall'art. 61 CE come rappresentative del popolo.

La composizione della seconda Camera spagnola è delineata secondo un sistema che ne prevede una duplice conformazione²²², secondo il quale una quota pari ai tre quarti dei senatori è eletta direttamente dal popolo a suffragio universale, come disciplinato dai commi 2 a 4 dell'art. 69 CE, mentre la restante parte è designata indirettamente, ai sensi del quinto comma, attraverso l'elezione ad opera dei Parlamenti delle Comunità Autonome.

Più precisamente, l'elezione diretta avviene con un sistema maggioritario in circoscrizioni plurinominali a base provinciale attraverso cui - indipendentemente dalla popolazione - eleggono quattro senatori le Province continentali, due le isole maggiori di Gran Canaria, Mallorca e Tenerife e uno quelle minori di Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma.

²²¹ G. GORLA, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, p. 41 insegna che lo scopo di studiare ordinamenti diversi, lungi dal risiedere in una mera "informazione su altri sistemi giuridici" consista nel "ricercare le ragioni" degli istituti, soprattutto se e come questi "si inserisca(no) eventualmente in un fenomeno giuridico di carattere più generale".

²²² Si parla di un "doble sistema de conformación de la cámara" in F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Introducción al Derecho Constitucional cit.*, p. 248. Per un approfondimento sulla seconda Camera spagnola nel corso della storia costituzionale si v. F. ASTARLOA VILLENA, *El Senado en la historia constitucional de España*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 5/1998.

L'elezione indiretta, invece, prevede un meccanismo che varia a seconda della popolazione delle *Comunidades*, che designano un senatore ciascuna, più un altro - eventuale - per ogni milione di abitanti. La Costituzione stabilisce che questa designazione avvenga ad opera delle Assemblee legislative o, in mancanza, dell'organo collegiale superiore delle Comunità autonome, attraverso un sistema che ne assicuri l'adeguata rappresentanza proporzionale.

L'interpretazione circa l'effettivo significato da attribuire all'esigenza costituzionale della “*adecuada representación proporcional*” ha dato luogo ad un vivace dibattito circa le modalità elettive dei senatori, poi risolto dal *Tribunal Constitucional*.

Questo, nell'evoluzione della sua giurisprudenza, ha chiarito che il vincolo risiede nel rispetto, da parte dello Statuto, di un criterio che, pur non potendo tradursi in mera proporzionalità matematica²²³, deve rappresentare le differenziazioni in termini di popolazione e peso politico, sia pure “*dentro de un razonable margen de flexibilidad siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia*”²²⁴.

La configurazione del *Senado* disciplinata dall'art. 69 CE è il frutto di un difficile dibattito in sede di Assemblea costituente, le cui criticità si concentravano proprio sul tema della rappresentanza delle *Comunidades*, che chiedevano autonomia dopo aver visto soffocate le loro istanze dal centralismo franchista²²⁵.

Si trattava, dunque, di tentare un bilanciamento delle richieste autonomistiche con l'esigenza di rimanere in uno Stato unitario,

²²³ Cfr. Tribunal Constitucional de España, sentt. nn. 40/1981 e 4/1992.

²²⁴ Così Tribunal Constitucional de España, sent. n. 40/1981; crf. anche sentt. nn. 32/1985, 75/1985, 36/1990; R. PUNSET BLANCO, *Artículo 69*, loc. cit., p. 1362; J. M. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposal for reform*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism cit.*, p. 881.

²²⁵ Per un'analisi del contesto storico cfr. J. PÉREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable*, Madrid 2015, p. 18 e ss.

bilanciamento che, confluito nella formulazione dell'art. 2 CE, ha assolto una funzione di garanzia dell'unità nazionale spagnola, attraverso il contenimento dei rischi che le istanze di autonomia - per troppo tempo represses - potessero evolvere, in quel contesto oltremodo disgregato, in una nuova guerra civile.

E allora nel *Titulo Preliminàr a la Constitución*, tra i principi fondamentali, l'art. 2 CE sancisce che la Costituzione “*se fundamenta*” sulla “*indisoluble unidad de la Nación española*”, ma nello stesso tempo “*reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*”²²⁶.

Questa norma programmatica è collegata all'art. 69 CE nella misura in cui il *Senado* avrebbe dovuto rappresentare lo strumento per attuare il punto di equilibrio conducendo il principio di autonomia nell'organizzazione costituzionale dello Stato.

Tuttavia, come noto, il *Senado* non è riuscito a perseguire l'obiettivo costituzionale. La sua composizione “ibrida”, risultato di un estenuante dibattito in Costituente²²⁷, più che configurare una *Cámara autonómica*, come veniva qualificata nella bozza preparatoria al testo costituzionale²²⁸, ha rappresentato un compromesso tra le forze politiche che ne ha profondamente modificato la natura.

Per la sua struttura, infatti, più che una Camera territoriale sembra essere concepito come una Camera di riflessione e non pare possibile riscontrare

²²⁶ Sul duplice riferimento nel testo costituzionale alle “nacionalidades” a alle “regiones”, oltre che per una riflessione sulla terminologia utilizzata dal legislatore costituente, che usa lemmi forti come “*se fundamenta*” e “*indisoluble*” per la “*unidad de la Nación española*”, mentre quello di “*reconoce*” per le autonomie, come indice della persistenza dei territori nell'ambito di una conformazione statale unitaria si v. J. M. CASTELLÀ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposal for reform*, loc. cit., p. 881.

²²⁷ Sul quale cfr. F. FERNANDEZ SEGADO, *La construcción del Senado en el proceso constituyente*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 38/1984; M. CAVERO GÓMEZ, *El debate constituyente en torno al Senado*, in M. BALADO RUIZ GALLEGOS (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Barcellona 2005, pp. 577 e ss.

²²⁸ La bozza è pubblicata in *Documentación Administrativa*, núm. 180, extraordinario sobre «La Constitución Española de 1978», ottobre-diciembre 1978.

nel modello una partecipazione effettiva dei territori alla formazione della volontà generale.

Il territorio, infatti, è coinvolto - per ciò che attiene all'elezione diretta - soltanto con riguardo alla circoscrizione elettorale nell'ambito della quale i cittadini, su base provinciale, sono chiamati ad eleggere i membri del *Senado*.

Questa situazione, del tutto assimilabile all'italiana elezione "a base regionale" prevista dall'art. 57 Cost., non realizza alcuna forma di rappresentanza territoriale a meno di non confondere quest'ultima con il diverso concetto di rappresentanza del territorio, per cui la suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni provinciali diventa un modo di espressione del legame tra l'uomo e il territorio sul quale vive²²⁹.

Ugualmente privo dei connotati della rappresentanza territoriale è il meccanismo previsto per la designazione indiretta. Anche qui il territorio viene in rilievo in un'accezione diversa, si potrebbe dire come criterio di determinazione quantitativa; quello di proporzionare al territorio il numero di senatori, infatti, rappresenta semplicemente un modo per privilegiare in *Senado* la rappresentatività delle zone meno popolate della geografia spagnola²³⁰.

Inoltre, quella sottesa alla scelta dei senatori designati dalle Assemblee regionali, è una trattativa tra maggioranza e minoranza che assume la forma del mero accordo politico volto alla designazione di un nome che risulti gradito ad entrambe²³¹ e che, dal punto di vista giuridico, rimane

²²⁹ Sul punto cfr. l'analisi di I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, pp. 104 e ss. che spiega come "i rappresentanti eletti su base territoriale non rinviando ad istanze parziali, ma semplicemente, nel rappresentare politicamente gli uomini e il territorio sul quale vivono, sono «situati» geograficamente".

²³⁰ R. PUNSET BLANCO, *Artículo 69*, in M. E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid 2008, p. 1362.

²³¹ In questo senso cfr. I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, loc. cit., p. 168; R. PUNSET BLANCO, *Artículo 69*, loc. cit. 1363 in cui l'A. dice che "la designación de los Senadores autonómicos mediante una fórmula de representación proporcional impide la presencia

completamente svincolato dal territorio di provenienza per l'assenza di un vincolo di mandato.

Il compromesso politico raggiunto in Costituente, quindi, ne ha determinato una natura indecisa che ha modificato le premesse del dibattito²³² causando l'incoerenza tra la qualificazione costituzionale del *Senado* e il ruolo che effettivamente ha svolto nel sistema dei *checks and balances*.

In particolare, il fatto che i senatori siano per la maggior parte rappresentanti del territorio provinciale, rende la presenza delle *Comunidades* troppo debole perché possa imporsi e il modello bicamerale finisce con l'assumere una funzione completamente opposta rispetto a quella per la quale era stato concepito, determinando, in ultima analisi, una mortificazione del sistema delle autonomie anziché esaltarle²³³.

unitaria de cada Comunidad Autónoma en la Alta Cámara, diluyéndose esa presencia, por el contrario, en el pluralismo de las fuerzas políticas, como sucede con los Senadores de elección popular directa”.

²³² Il testo originario contenuto nell'art. 59 della bozza cit. era il seguente:

“1. Los senadores serán elegidos por las asambleas legislativas de los territorios autónomos por un período igual al de la propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y a razón de un senador por cada territorio, uno más por cada una de las provincias existentes en el momento de la promulgación de la Constitución en el integrados y uno mas por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000.

2. Salvo disposición en contrario del respectivo Estatuto de Autonomía, los senadores no habrán de ostentar la condición de miembros de la asamblea legislativa que los elige, pero sí reunir la condición de miembros de la asamblea legislativa que los elige, pero sí reunir las condiciones de elegibilidad necesarias para formar parte de la misma.

3. Al comienzo de cada Legislatura, el Congreso, por mayoría de 3/5 de votantes, que represente al menos la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte senadores de entre las personas que hubieran prestado servicios eminentes a la cultura, la política, la economía... de España.

4. Disposición transitoria: En aquellas provincias (aún) no integradas en un territorio autónomo se elegirá un senador por cada provincia y otro más por cada 250.000 habitantes o fracción superior a 125.000. Serán electores todos los concejales de los municipios que constituyen la provincia, y elegibles quienes reúnan las condiciones para ser elegidos concejales. El mando de los así elegidos tendrá una duración de cuatro años”.

²³³ Cfr. in questo senso L. AGUILÓ LUCÍA, *Composición y organización de las Cortes*, in J. LALINDE ABADÍA, M. RAMÍREZ GÍMEZ (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia 1980, pp. 301 e ss.; sulla circostanza che questa “eterogenesi dei fini” rispondesse ad un preciso disegno politico, volto a subordinare la seconda Camera alla prima si v. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español. La Constitución de 1978*, Valencia 1989, pp. 141 e ss; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La construcción del Senado en el proceso constituyente cit.*, pp. 122 e ss.

La circostanza che le Province abbiano nel *Senado* uno spazio maggiore rispetto alle Comunità autonome, peraltro, pare un indice di debolezza intrinseca dell'organo, nel senso che, pur volendo ipotizzare una rappresentanza territoriale funzionale, è difficile immaginare una Camera forte laddove tra i suoi membri risultano più numerosi quelli che rappresentano una ripartizione territoriale secondaria nel tessuto dello Stato. In questo modo diventa inattuabile quella selezione delle istanze volta a garantire il “*derecho a la autonomía*” che l'art. 2 CE innalza a principio fondamentale dell'ordinamento e si perde l'opportunità di “utilizzare”²³⁴ il *Senado* come sede istituzionale di composizione del pluralismo territoriale. La natura politica ma debole della rappresentanza realizzata dal bicameralismo iberico rende la seconda Camera sicuramente non idonea a frenare efficacemente la volontà della Camera bassa. Di questo si ha immediata contezza se si volge lo sguardo alle sue attribuzioni costituzionali.

Emblematico è il secondo comma dell'art. 90 CE che disciplina il ruolo del *Senado* nel procedimento legislativo. In particolare, quando il *Congreso* approva un progetto di legge e questo giunge all'esame della seconda Camera, nel termine di due mesi, con messaggio motivato, il *Senado* può apportare emendamenti al testo, oppure esprimere il proprio veto contrario. Per farlo, però, occorre che il veto sia approvato a maggioranza assoluta dei componenti.

Questa disciplina pone due profili problematici. In primo luogo, qualche riflessione sembra necessaria a proposito del procedimento, secondo il quale, se il progetto ha subito il veto e il *Congreso* lo riapprova a maggioranza assoluta, allora la posizione espressa dal *Senado* è *tamquam non esset*.

²³⁴ Su questa “utilità” in quella che sarebbe potuta (o, forse, dovuta) essere la futura organizzazione dello Stato si v. le riflessioni di G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *La regionalización del Estado*, in ID. (a cura di), *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid 1979, p. 514.

Si tratta di una disciplina che esprime una posizione subalterna nel sistema dei poteri, perché vero è che siamo nel contesto di un bicameralismo asimmetrico, però la voce prevista per il *Senado* è così flebile che, forse, è improprio parlare di veto, laddove per veto si intende un *quid pluris* che aggrava il procedimento opponendovi un impedimento ostativo o dilatorio²³⁵.

L'altro punto su cui soffermare l'attenzione - che pare rimarcare la debolezza in analisi - è il fatto che l'art. 90, comma 2, CE nulla prevede in ordine all'eventualità in cui, pur non raggiungendo la maggioranza assoluta necessaria per il veto, vi sia comunque una parte della Camera che non approva il progetto.

La questione è stata risolta dal *Tribunal Constitucional* che ha rilevato come questa lacuna sia solo apparente²³⁶, dal momento che la disposizione costituzionale prevede in maniera espressa che la condizione affinché il progetto torni all'attenzione del *Congreso* è il raggiungimento della soglia della maggioranza assoluta.

In effetti, sebbene il rafforzamento del ruolo svolto dal *Senado* sia senz'altro auspicabile, seguire il metodo dell'interpretazione giurisprudenziale per porlo in essere si rivelerebbe ancora più disfunzionale.

La *querelle*, come sovente accade quando si esaminano i conflitti tra poteri, costituisce un punto di osservazione privilegiato in ordine alla posizione di debolezza estrema occupata dalla seconda Camera nel meccanismo dei

²³⁵ Per una definizione del concetto di veto si v. J. J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, Madrid 2008, p. 174 "El veto ... es un impedimento *ostativo* o *dilatorio*, que exige un «plus» que agrava el procedimiento". Lo stesso A. (*ibidem*) rileva come - anche in questo caso - la disciplina della bozza iniziale della Costituzione prevedesse una posizione più forte che permetteva al *Senado* di impedire un progetto laddove su un qualsiasi emendamento posto da quest'ultimo il *Congreso* non avesse raggiunto la maggioranza assoluta.

²³⁶ Cfr. *Tribunal Constitucional* sent. n. 97 del 2002. Sul contenzioso si v. *amplius* J. J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado cit.*, pp. 175 e ss.

*checks and balances*²³⁷, posizione che ha reso quello della riforma del bicameralismo un *tópos*.

L'elemento di disfunzionalità più rilevante a cui porre rimedio riguarda il sistema delle autonomie che, in mancanza di una sede istituzionale di raccordo, non è riuscito ad instaurare quel dialogo con lo Stato che avrebbe favorito l'integrazione delle diversità nel quadro dell'*Estado autonómico*.

Il problema non è di breve momento e ha un doppio volto a seconda che lo si guardi dalla prospettiva delle Autonomie, che vedono trascurate le loro istanze di differenziazione costituzionalmente garantita, o da quella del resto della popolazione, perché al riconoscimento dei cd. *hechos diferenciales* deve necessariamente fare seguito il rispetto di quello che diventa un diritto *erga omnes*.

Forse la questione può essere meglio colta sul piano dell'esperienza, considerando un'ipotesi relativa al problema delle differenze linguistiche. Se all'interno dello stesso Stato una Comunità autonoma prevede una lingua ufficiale altra rispetto a quella nazionale, è chiara la percezione negativa che potrebbe derivarne ad un cittadino non residente in quella Comunità, ma costretto a trasferirvisi per lavoro: al riconoscimento del diritto differenziale farebbe da contraltare un limite generale significativo²³⁸.

Il problema risiede in un'errata percezione dell'integrazione, il cui *proprium*, lungi dal consistere in una mera tolleranza delle diverse realtà, deve poter realizzare una armonizzazione delle diversità esistenti, armonizzazione in cui si sostanzia il nesso con la rappresentanza territoriale.

In questo senso v'è necessità di un organo che svolga una funzione integrativa delle istanze di diversificazione, fondamentale per costruire un

²³⁷ *Ex multis* si v. E. AJA, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, in E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005, p. 12 che parla di “debilidad institucional”.

²³⁸ Quello delle differenze linguistiche è un problema molto delicato, che, forse, esemplifica meglio di ogni altro le tensioni tra istanze di autonomia ed esigenze di omogeneità nello Stato autonomico. Sul p.to si v. F. PAU I VALL, *El Senado y el Estado plurinacional. Una reflexión desde Cataluña*, in ID. (a cura di), *El Senado. Cámara de representación territorial*, Madrid 1996, pp. 389 e ss.

equilibrato riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome che possa essere improntato a criteri collaborativi.

L'attuale distribuzione di competenze tra Stato e *Comunidades*, invece, non riesce a conseguire questo risultato istituzionale cui pure era ispirato. L'attribuzione allo Stato della “*legislación básica*” e alle Autonomie di quella “*de desarrollo*”, oltre a “*toda la ejecución*”, aveva proprio l'obiettivo di adottare opzioni differenziali a partire da sicure basi comuni, in modo da operare un equilibrato bilanciamento tra le esigenze in gioco.

Il risultato, però, ha prodotto un modello essenzialmente conflittivo in cui lo Stato, nell'elaborazione dei principi generali, ha assunto la tendenza a non limitarsi alla disciplina degli aspetti essenziali della materia e ad invadere gli ambiti di operazione delle *Comunidades*²³⁹.

Della questione è stato investito il *Tribunal Constitucional*, che, nel risolvere i conflitti ad esso sottoposti, non riesce a elaborare uno statuto teorico generale cui poter far riferimento per l'impossibilità - pratica prima ancora che teorica - di definire giuridicamente un comune denominatore socio-culturale nell'ambito delle vivaci differenziazioni dello Stato autonomico.

Del resto, questo pare dimostrare uno degli assunti da cui si è partiti, quello, cioè, che è al Parlamento che compete l'integrazione del pluralismo nell'indirizzo politico dello Stato, perché si tratta dell'organo titolare di

²³⁹ J. A. MONTILLA MARTOS, *Un Senado territorial*, in *El País*, 24 giugno 2016 sintetizza la situazione in un'espressione particolarmente indicativa, dice che “*el Estado y las Comunidades Autónomas han actuado de espaldas*” (corsivo mio); su questa elevata conflittualità, nell'ambito della sconfinata letteratura sul tema, si v. E. AJA, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, loc. cit, pp. 18 e ss.; ID., *El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcellona 1996, in part. pp. 369 e ss. dove l'A. mette in rilievo anche il profilo attinente alla pratica inesistenza di collaborazione orizzontale nello Stato autonomico e p. 378 “...los problemas del Estado autonómico no son sólo problemas de *integración*, cuya máxima expresión estaría representada por las indicadas carencias del Senado. También lo son de refozamiento de una *cohesión* político-institucional muy debilitada por una inteligencia más o menos potencialmente conflictiva, o poi lo menos recelosa, de unos hechos diferenciales de alta significación política y, desde otra perspectiva, por las asimetrías del sistema de partidos”.

quella funzione rappresentativa che, legittimandone la generalità e l'astrattezza degli atti, lo rende responsabile di compiere il principio di garanzia della differenziazione.

Nonostante la sua qualificazione costituzionale, il *Senado* non riesce a misurarsi col pluralismo e, in definitiva, non esercita nessuna di quelle due funzioni connaturate alla rappresentanza territoriale, né quella di integrazione, né quella di limitazione.

La disfunzionalità di questo modello di bicameralismo ricorda i sei pirandelliani personaggi ripudiati dall'autore che li aveva concepiti nel dramma di non riuscire a trovare adeguata espressione scenica. Se immaginiamo il sistema dei poteri come una scena teatrale, infatti, il *Senado* non “recita” una parte utile e l'art. 69 CE non riesce a definire il senso istituzionale di questa Camera «in cerca d'autore»²⁴⁰.

6. Il “paradosso di Madison” e il modello tedesco. A cosa serve una Camera a rappresentanza territoriale.

Il problema dell'inadeguatezza del *Senado* come sede di raccordo territoriale, unito al mancato raggiungimento dell'intesa politica per una sua riforma²⁴¹, dimostra che se la *ratio* dell'esistenza di una seconda Assemblea

²⁴⁰ P. GONZALEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, *Un reforma constitucional del Senado o una cámara en busca de autor*, in F. RUBIO, J. ALVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid 2006 riflette sulla stessa similitudine del *Senado* con i sei pirandelliani personaggi in cerca d'autore, che, peraltro, è stata anche oggetto di dibattito, nel senso che si è osservato che la posizione della seconda Camera spagnola nel sistema dei poteri è così debole da non poter essere assimilata alla “vitalità” dei sei personaggi dalle tormentate vicende, così J. PÉREZ ROYO nel suo intervento al *Debate I*, in AA. VV., *La participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas cit.*, p. 397.

²⁴¹ Cui la modificazione del regolamento del 1994 aveva aperto una strada che sembrava potersi compiere nel progetto Zapatero del 2006, che, nell'intenzione di perseguire il più ampio consenso, era stato sottoposto al parere del *Consejo de Estado*. Nell'ambito dell'ampia bibliografia sul punto

risiede in una funzione di integrazione del pluralismo nell'indirizzo politico, evidentemente, quanto più la sua resa istituzionale si discosta dall'effettiva capacità di integrarlo, tanto più il bicameralismo diventa un elemento disfunzionale nel sistema.

In questo senso, le vicende costituzionali delle *Cortes Generales* sembrano negare la nota teoria del cd. “paradosso di Madison”. Secondo questa impostazione, le Camere di rappresentanza territoriale non sarebbero in grado di perseguire quella funzione ad esse teoricamente ascritta, perché la loro azione tenderebbe ad una “oscillazione tra due estremi”: o “la sua emarginazione in seno alle istituzioni nazionali”, oppure “una crescente nazionalizzazione” atta a renderle Assemblee “di tipo classico”²⁴².

Dal momento che all'esercizio della funzione integrativa da parte della seconda Camera consegue un suo coinvolgimento nelle dinamiche politiche, il paradosso risiederebbe nella circostanza che la sua connotazione territoriale risulterebbe inutile perché, nel momento stesso del raggiungimento dello scopo, la seconda Assemblea assumerebbe i caratteri di una Camera politica²⁴³.

In realtà, se si volge l'attenzione al profilo del risultato, non pare potersi condividere l'asserita inutilità delle seconde Camere a rappresentanza

cfr., per quanto qui d'interesse, J. ÁLVAREZ JUNCO, F. RUBIO LLORENTE (a cura di), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid 2006; F. J. BASTIDA FREJEDO, *La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 4/2005, pp. 79 e ss.; R. PUNSET BLANCO, *Artículo 69*, loc. cit., pp. 1364 e ss.; J. J. RUIZ RUIZ, *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal. La consolidación de las comisiones bilaterales en los nuevos Estatutos de autonomía como mecanismos de defensa de los intereses territoriales*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa cit.*, pp. 120 e ss.

²⁴² R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, n. 5/1989, p. 1369.

²⁴³ Ivi, p. 1375 “le ragioni che possono indurre i membri della camera alta ad intervenire a favore dei loro mandanti normalmente varranno anche per i loro colleghi della camera bassa, soggetti alle stesse pressioni” e questo, l'A. spiega nelle pagine seguenti, sia in caso di elezione diretta, attraverso la quale subirebbero “le pressioni della loro base elettorale”(p. 1376), che indiretta, che realizzerebbe, sia in caso di “rappresentanti scelti dai governi degli Stati membri” che “designati dagli organi regionali”, una Camera “indubbiamente sensibile ai loro interessi nazionali”(p. 1378).

territoriale, perché, a ben guardare, “il mutamento di funzione” di queste è il segno “non tanto di fallimento, quanto piuttosto di conseguimento dello scopo, lo scopo dell'integrazione e della garanzia delle entità statali”²⁴⁴.

Portare gli interessi particolari nel contesto della volontà generale, infatti, presuppone sempre una componente di politicità, stante in quella funzione collaborativa che consiste in una formazione progressiva della volontà generale, rafforzata e coadiuvata da un organo costituzionale che la completa, permettendo allo Stato di garantire il pluralismo.

Ecco il motivo per cui si è scelto di analizzare il modello bicamerale della Spagna, perché la sua disfunzionalità - dovuta alla mancata creazione di una vera Assemblea di rappresentanza territoriale - dimostra l'importanza concreta di una Camera siffatta, rispondendo agli interrogativi sul bicameralismo in una prospettiva che ne asseconda l'*an* e ne definisce il *quomodo*, almeno nel contesto della forma di governo parlamentare di uno Stato riconducibile al *genus* composto.

Nella *Constitucion española* unità e differenziazione sono concepite come due facce di una stessa medaglia²⁴⁵ e la necessità del raccordo è così forte che all'inesistente rappresentatività territoriale del *Senado* corrisponde un fenomeno per cui le istanze autonomistiche finiscono col trovare una via d'influenza attraverso la Camera politica.

I partiti territoriali ne sono i protagonisti perché riescono di volta in volta a negoziare le misure politiche in grado di soddisfare gli interessi dei territori ai quali appartengono e di cui, in questo modo, rappresentano le istanze²⁴⁶.

²⁴⁴ S. STAIANO, *Note introduttive*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro cit.*, anche reperibile col titolo *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, p. XVII.

²⁴⁵ Così J. PÉREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable cit.*, p. 48 “el constituyente convertía al principio de unidad en presupuesto y límite para el ejercicio del derecho a la autonomía y al derecho a la autonomía en instrumento para que se impusiera de manera real y efectiva el principio de unidad”.

²⁴⁶ Si v. l'analisi di G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014, pp. 172 e ss.; F. RUBIO

Quindi, l'esigenza di rappresentatività delle autonomie è così forte da trovare comunque una strada per emergere. Ma di questa sorta di “uscita d'emergenza” non ci si può accontentare, perché per questa via l'interesse del territorio, privato dell'attenzione istituzionale che meriterebbe, finisce con l'essere oggetto di una negoziazione di volta in volta contrattata su singoli provvedimenti²⁴⁷.

Quello di innalzare il pluralismo territoriale ad elemento rilevante ai fini della rappresentanza nazionale²⁴⁸, invece, è un ruolo che la seconda Camera svolge in virtù della sua qualificazione di organo costituzionale, in ciò risiedendo la sua utilità istituzionale.

Questa utilità pare riscontrabile nel modello tedesco di bicameralismo, in cui il *Bundesrat* è l'organo che assicura l'interdipendenza istituzionale²⁴⁹. Inscindibilmente legato alla storia federativa tedesca²⁵⁰, esso, composto dai

LLORENTE, *La reforma constitucional del Senado*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado cit.*, p. 359 che sul ruolo forte dei partiti territoriali dice “hay comunidades autónomas que están, como tales, muy eficazmente representadas en el Congreso de los Diputados”. Sulla forza dei partiti politici nel sistema costituzionale spagnolo si v. J. PÉREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable cit.*, p. 34 “la evidencia empírica también nos indica que la síntesis política en la democracia únicamente puede alcanzarse a través de los partidos políticos. De ahí que el Estado constitucional democrático haya sido definido de manera comúnmente aceptada como “Estado de partidos”. A questo proposito cfr. la posizione di C. GARRIDO LÓPEZ, E. SÁENZ ROYO, *Razones para plantear la supresión del Senado*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 7/2014, pp. 57 e ss. che auspicano il passaggio al monocameralismo perché ritengono la rappresentanza territoriale un'illusione in una democrazia dei partiti perché una seconda Assemblea, lungi dal funzionare come Camera delle autonomie, finirebbe per duplicare la rappresentanza politica della Camera bassa. Cfr. anche E. SÁENZ ROYO, *Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n. 85/2012, pp. 171 e ss.; C. GARRIDO LÓPEZ, E. SÁENZ ROYO, *En serio, suprimamos el Senado*, in *El País*, 21 aprile 2014.

²⁴⁷ G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, loc. cit., p. 176.

²⁴⁸ Cfr. I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, loc. cit., p. 162; F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle Autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in AA. VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale. Atti del Convegno (Roma, 20 febbraio 2003)*, Napoli 2003, p. 55.

²⁴⁹ Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna 2005, p. 35.

²⁵⁰ Sul punto cfr. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990, pp. 7 e ss.; F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa cit.*, p. 87; W. HEUN, *The Constitution of Germany. A contextual analysis*, Oxford 2011, pp. 13 e ss.; E. DI

rappresentanti dei governi dei *Länder*²⁵¹, ha lo scopo istituzionale di integrarli nella politica nazionale.

L'indicatore fondamentale che quella tedesca è un'autentica rappresentanza territoriale è l'articolo 51, terzo comma, della Legge fondamentale (*Grundgesetz* - GG), secondo il quale i voti di ogni *Land* possono essere espressi soltanto unitariamente.

Questo vuol dire che i rappresentanti dei *Länder* sono soggetti a vincolo di mandato e, esercitando le proprie funzioni secondo le istruzioni impartite dal governo di appartenenza, diventano parte integrante di un sistema che ne riconduce le istanze al centro del processo decisionale.

Il veto, ai sensi dell'art. 76 GG, costituisce l'elemento di intervento del Consiglio federale nel procedimento legislativo. Può essere sospensivo (*Einspruch*), oppure assoluto (*Zustimmung*) quando la legge incide su competenze o interessi dei *Länder*. Quando è assoluto la sua forza è tale da poter determinare lo stallo nella produzione legislativa federale, tanto è vero che in tale eventualità è previsto che si riunisca una commissione paritetica di rappresentanti del *Bundesrat* e del *Bundestag* per cercare un accordo²⁵².

La forza istituzionale del veto è l'indice che il Consiglio federale costituisce un contropotere nel senso analizzato nei paragrafi precedenti.

SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Giulianova 2013, pp. 11 e ss.; D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, pp. 166 e ss.

²⁵¹ Si tratta di una composizione *sui generis* nel panorama delle seconde Camere su cui si è molto dibattuto in dottrina che non ritiene il *Bundesrat* una Assemblea parlamentare in senso proprio, ma un peculiare organismo federale “di incardinazione dei *Länder* nel processo di decisione federale”, così F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, loc. cit., p. 89. Cfr. la sentenza del Tribunale costituzionale federale BVerfGE 37, 363 (383). Si v. anche L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto cit.*, pp. 43 e ss.; F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2006, pp. 561 e ss.

²⁵² Si v. sul punto V. BALDINI, *Il Bundesrat come Camera federale ed organo di codecisione politica nell'ordinamento tedesco. Aspetti problematici di un'esperienza e nuove prospettive della riforma costituzionale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro cit.*, pp. 788 e ss.

Tuttavia, data la tendenza delle forze politiche ad utilizzare i voti del *Bundesrat* come strumento di opposizione parlamentare²⁵³, si è obiettato in dottrina che la rappresentanza realizzata nel Consiglio federale abbia finito col perdere progressivamente la sua connotazione territoriale per questo progressivo coinvolgimento nelle dinamiche partitiche²⁵⁴.

Ancora una volta non sembra potersi condividere questa impostazione, ravvisando, invece, nel mutamento di ruolo la riprova del conseguimento dello scopo integrativo²⁵⁵.

L'incidenza dell'organo, peraltro, non risulta indebolita, anzi, la forza del *Bundesrat* è tale che è parsa opportuna una modifica costituzionale, la *Föderalismusreform* del 2006, che ne ridimensionasse il potere di influenza²⁵⁶.

In conclusione, quindi, le dinamiche analizzate sembrano confermare che la rappresentanza territoriale non deve necessariamente rimanere distinta da quella politica, ma “si configura come un particolare strumento di selezione di finalità politiche”²⁵⁷ attraverso l'opera di integrazione territoriale di una seconda Camera.

È in questo modo, infatti, che essa diventa un valido contropotere nel sistema costituzionale, conferendo utilità giuridica all'organizzazione bicamerale del Parlamento.

²⁵³ F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, loc. cit., p. 91 “Negli ultimi anni il *Bundesrat*” si è “di fatto trasformato da organo federativo di partecipazione dei *Länder* in strumento dell'opposizione parlamentare al fine di impedire l'azione di governo determinata sull'asse maggioranza parlamentare-esecutivo”.

²⁵⁴ Sul punto, *ex aliis*, cfr.; F. PALERMO, J. WOELK, *Germania cit.*, pp. 69 e ss.; IID., *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, n. 6/1999, pp. 1097 e ss.

²⁵⁵ Cfr. S. STAIANO, *Note introduttive*, loc. cit., p. XVII.

²⁵⁶ Sulla *Föderalismusreform* del 2006 v. J. V. BLUMENTHAL, *La riforma costituzionale del 2006 e il «nuovo» federalismo*, trad. it. in S. BOLGHERINI, F. GROTZ (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Bologna 2010.

²⁵⁷ I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato cit.*, p. 272.

CAPITOLO III

IL BICAMERALISMO ITALIANO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

Sommario: **1.** *Il bicameralismo e il suo contesto: consolidamento del modello tra modifiche strutturali e dubbi dottrinari.* - **1.1.** *Il meccanismo elettorale.* - **1.2.** *I partiti come elemento trainante della forma di governo attraverso le convenzioni costituzionali: il caso degli scioglimenti anticipati.* **2.** *Bicameralismo paritario e forma di governo parlamentare: un binomio complesso.* - **3.** *Un bicameralismo che “si mimetizza”: crisi partitica e crisi istituzionale.*

1. *Il bicameralismo e il suo contesto: consolidamento del modello tra modifiche strutturali e dubbi dottrinari.*

Analizzata la genesi del modello e inquadrata le problematiche poste dall'istituto da un punto di vista teorico, procedere allo studio del suo funzionamento nella forma di governo parlamentare significa preliminarmente evidenziare l'incidenza che le dinamiche partitiche hanno assunto sull'esperienza italiana di bicameralismo.

La nota voce enciclopedica sulle forme di governo di Leopoldo Elia insegna che il giurista che studi il bicameralismo senza tener conto della forma di governo e dei suoi elementi strutturali finirebbe per rubare il mestiere a Don Ferrante²⁵⁸. E, in effetti, sin dal compromesso in Costituente, l'analisi del

²⁵⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, ad vocem, in *Enc. Dir. Giuffrè*, vol. XXXII, Milano 1970, p. 638. Si v. in tal senso P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e*

sistema partitico - fattore condizionante della forma di governo stessa²⁵⁹ - appare essenziale.

Nonostante il “disagio” di cui parla Elia nel riferirsi alle “remore” poste al giurista dalla sua formazione professionale, che lo induce a temere di cadere in astratte concettualizzazioni quando l'analisi giuridica necessita del riferimento al sistema partitico (il cui studio è comunemente ritenuto oggetto di competenza del sociologo o del politologo)²⁶⁰, il nesso funzionale che lega i partiti alla forma di governo impone di considerarne le dinamiche. Ciò è tanto più evidente quando si esaminano le fasi che hanno condotto al bicameralismo paritario, come quelle sulla scelta del sistema parlamentare, analisi da cui emerge il senso del compromesso, quello cioè di attestare la decisione sugli elementi essenziali su cui era stato possibile raggiungere l'accordo, lasciando una situazione “fluida”, adattabile “al fatto nuovo e positivo della formazione dei grandi partiti democratici”²⁶¹.

diritto, n. 3/1981. Sul rapporto tra bicameralismo e forma di governo da un punto di vista teorico si rimanda alle considerazioni svolte nel § 3 del II capitolo di questo lavoro.

²⁵⁹ L. ELIA, *Governo (forme di) cit.*, p. 638 afferma che l'“allargarsi della partecipazione politica che si esprime con l'estensione del suffragio in via generale (...) fa sì che le forme di governo nello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal «sistema dei partiti»; in effetti questo è esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali vigenti. Ad esempio in Italia è chiarissimo che l'art. 49 cost. e gli art. 72 e 82 cost. presuppongono una pluralità di partiti e di gruppi parlamentari, senza di che le stesse regole previste dalla Carta non potrebbero applicarsi”. Sul punto si v., *ex aliis*, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, n. 2/1997, p. 251. G. SARTORI, *Democrazia. Sistemi rappresentativi*, Bologna 1969, pp. 370 e ss. Per un'analisi del funzionamento della forma di governo nel contesto partitico cfr. D. PRAINO, *La definizione e il funzionamento della forma di governo nel contesto partitico*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014, pp. 3 e ss.

²⁶⁰ Si v. ancora L. ELIA, *Governo (forme di) cit.*, p. 638.

²⁶¹ Cfr. l'intervento di Amendola in Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946 “Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici” Dunque, “regime parlamentare il più aperto possibile, perché la situazione è fluida ed è bene che si consentano adeguamenti successivi. Tanto meglio se gli adeguamenti si possono fare senza crisi; ma se crisi ci deve essere, è meglio siano crisi di adeguamenti successivi, per evitare rotture più profonde”.

Ad essi e ai loro accordi, da cui sarebbe nata la concreta disciplina delle istituzioni repubblicane, infatti, erano rimessi tutti gli “adeguamenti” che, *ex ante*, avrebbero potuto dar luogo a divisioni o rotture²⁶².

Del resto la lettura dell'ordine del giorno Perassi lo mostra in maniera evidente, soprattutto se si tiene conto della circostanza che è grazie ad esso che si uscì dall'*impasse* cui era giunta la discussione sulla forma di governo, attraverso l'“adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”²⁶³.

Sennonché, l'atteggiamento di sostanziale garantismo reciproco dei partiti in Costituente ha finito col caratterizzare non solo le scelte istituzionali, ma anche gli sviluppi successivi; ecco perché in astrazioni concettuali si finirebbe, al contrario, se si considerasse l'esperienza costituzionale senza tener conto delle dinamiche ad essi relative.

Questo per il ruolo che i partiti hanno svolto in Italia in una fase in cui la crisi degli apparati pubblici conseguente alla caduta del fascismo li rendeva “le strutture portanti dell'intero processo di transizione dalla catastrofe bellica al nuovo ordinamento”²⁶⁴.

²⁶² Sul punto si v. S. STAIANO, *Metodo. Merito. Contesto*, in *federalismi.it*, n. 15/2016, pp. 4 e ss.; ID., *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, in AA. VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano 2016, pp. 135 e ss.; F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano 2012, pp. 130 e ss.

²⁶³ Ordine del giorno Perassi, Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946.

²⁶⁴ Così F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma 1984, p. 19. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA. VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969, pp. 110 e 111 parla dei partiti come dei “massimi artefici del pacifico passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, gli autentici «padri della Costituzione» promulgata il 27 dicembre 1947” e aggiunge che “l'intera esperienza precostituente, ed in larghissima misura quella costituente, sono esperienze partitiche. La nuova Costituzione è stata tenuta a battesimo dalla cosiddetta «partitocrazia» e l'art. 49 ha avuto innanzitutto il significato di riassumere e consacrare nella più alta sede normativa una situazione di fatto che era già, di per sé stessa, intrinsecamente giuridica e come tale universalmente accettata”. Nello stesso senso si v. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico XIV edizione*, Bologna 2012, p. 307 in cui l'A. afferma che “nella realtà dietro gli organi costituzionali, quasi come burattinai dietro i burattini (...) ci sono i partiti politici”.

Nel contesto di una società lacerata e profondamente divisa come quella sullo sfondo dell'Assemblea Costituente, i partiti creavano appartenenza, facendosi portatori di progetti di organizzazione e costruzione del nuovo Stato molto diversi tra loro, troppo per potersi conciliare in modo costruttivo²⁶⁵.

E nel perdurare di concezioni assai diverse su aspetti essenziali del sistema si approvavano norme “a potenzialità multiple”²⁶⁶ che, nel caso della forma di governo, col rifiuto di una “razionalizzazione forte” per via normativa, si sono sostanziate in poche disposizioni, elastiche nell'adattarsi al contesto di relazioni esistenti e alle possibili trasformazioni future²⁶⁷.

Quei “dispositivi costituzionali” di cui all'ordine del giorno Perassi, infatti, non si sono tradotti in norme perché sono stati i partiti politici a muovere la

²⁶⁵ Cfr. l'analisi di L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del giuoco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, Firenze 1987, pp. 39 e ss.; F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e sistema politico cit.*, pp. 18 e ss.; L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, in AA. VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano 2016, pp. 21 e 22 “Le ragioni della pluridecennale centralità dei partiti nel sistema politico italiano sono individuabili nella particolare condizione del nostro Paese dopo la Liberazione del nazifascismo. Si fronteggiavano due coalizioni: una, Pci e Psi, faceva espresso riferimento all'Unione Sovietica; l'altra, Dc con i suoi alleati, faceva riferimento agli Stati Uniti. Le prime elezioni politiche dell'Italia repubblicana che si sarebbero tenute nel 1948, avrebbero deciso anche la nostra collocazione internazionale. Se avesse vinto il blocco Pci-Psi saremmo finiti nell'orbita dell'Unione Sovietica. Se avesse vinto, come poi vinse, il blocco moderato saremmo stati attratti nell'orbita occidentale. L'alternativa, perciò, non era di governo, ma di sistema. I diritti di libertà, la forma di governo, i rapporti tra Stato e mercato sarebbero stati del tutto diversi a seconda del vincitore. Conseguentemente ciascuno dei due blocchi vedeva come una iattura la vittoria dell'altro, nutrendo profonda sfiducia nella sua capacità di rispettare le regole della democrazia”.

²⁶⁶ L'espressione è di F. D'ONOFRIO, *Intervento*, in AA. VV., *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista. Atti del XXXIII Convegno nazionale di studio (Roma, 3-5 dicembre 1982)*, Milano 1983, p. 86.

²⁶⁷ Cfr. S. STAIANO, *Metodo. Merito. Contesto*, in *federalismi.it*, n. 15/2016, pp. 4 e ss.; ID., *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, loc. cit., p. 136 “La forma di governo italiana, nell'elevata elasticità delle norme costituzionali che la disciplinano, fu originariamente determinata dai partiti politici, protagonisti già della fase costituente, i quali la modellarono sull'assetto organizzativo e sul sistema di relazioni tra essi intercorrenti a quel tempo. Ma non si limitarono a questo: affidandone la disciplina a poche e scarse disposizioni, rifiutandone la «razionalizzazione forte» per via normativa, crearono le condizioni per continuare a determinare nel tempo la struttura e le dinamiche, conformandola dunque non solo al loro assetto a quel tempo, ma su ogni propria trasformazione futura.”

forma di governo “nelle loro relazioni composte in sistema, e nel loro ruolo di norme convenzionali che orientano l'azione degli organi costituzionali e definiscono i rapporti tra essi”²⁶⁸.

Tutto questo è tanto più vero quando si pone mente all'organizzazione del Parlamento, la cui connotazione “troppo garantista”²⁶⁹ era il frutto dello scetticismo di “forze attraversate da timori reciproci”²⁷⁰ che, nell’“incertezza sull'esito degli sviluppi politici futuri”²⁷¹, avevano prescelto una forma di bicameralismo paritario che consentisse il mantenimento di quel “dialogo”²⁷² che aveva inaugurato i rapporti tra le grandi aree politiche confrontatesi durante i lavori in Costituente.

Ecco in che senso si può parlare di una prima “vittoria della partitocrazia”²⁷³, volta ad evitare che una compagine politica potesse compiere scelte istituzionali senza un confronto con le altre.

Per l'eguale forza delle due Assemblee, infatti, laddove si fossero verificate divergenze, l'unica soluzione per addivenire ad una decisione sarebbe stata

²⁶⁸ S. STAIANO, *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, loc. cit., pp. 135 e 136. Nello stesso senso cfr. ID., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, loc. cit., p. 4.

²⁶⁹ Così la definisce Dossetti nell'intervista di L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna 2003.

²⁷⁰ S. STAIANO, *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, loc. cit., p. 135.

²⁷¹ P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, loc. cit., p. 66.

²⁷² Ivi, p. 67; E. CHELI, *Relazione*, in *L'Italia degli ultimi trent'anni*, Bologna 1978, p. 148.

²⁷³ Cfr. L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, loc. cit., p. 40 “Il voto della seconda Sottocommissione, non più ridiscusso né dai 75 né dal *Plenum*, ha infatti obbligato i costituenti a inoltrarsi in un vicolo cieco, dal momento che il bicameralismo perfetto esige ed in pari tempo esclude le differenziazioni troppo nette, quanto meno nell'ambito di un complessivo sistema politico del tipo italiano. Una volta concepite come corresponsabili - in forme del tutto paritarie - dell'intera funzione di indirizzo spettante al potere legislativo, dall'approvazione delle leggi più fondamentali fino al controllo dell'esecutivo ... le due Camere non potevano non riflettere, in un modo o nell'altro, i rapporti di forza esistenti fra i maggiori partiti politici”. Nello stesso senso si v. anche F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e sistema politico cit.*, p. 20.

quella del dialogo, necessario per raggiungere un accordo senza cui non vi sarebbe potuto essere alcun atto parlamentare²⁷⁴.

Questa *ratio* moderatrice del Senato aveva suscitato non pochi dubbi in dottrina, che si attagliavano, in particolare, sul rilievo che le preoccupazioni di indole politica avessero prevaricato quelle di ordine giuridico²⁷⁵.

Si parlava quasi unanimemente di una seconda Camera “doppione” della prima che, a fronte di procedure più articolate, non sarebbe riuscita a soddisfare l'esigenza bicamerale per la mancata distinzione in ordine alla composizione, che non avrebbe potuto integrare le decisioni parlamentari migliorandone il contenuto²⁷⁶.

Il modello di bicameralismo nato dal compromesso, infatti, configurava una seconda Camera che, pari alla prima quanto a poteri e funzioni, se ne differenziava per alcuni esigui elementi strutturali.

In primo luogo, era diversa la disciplina dell'elettorato attivo e di quello passivo. Come dispone l'art. 56 Cost., infatti, mentre sono elettori della prima Camera tutti i cittadini maggiorenni, per essere eletti deputati occorre il compimento del venticinquesimo anno di età. Per il Senato, invece, l'art.

²⁷⁴ L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, loc. cit., p. 22 parla di “un reciproco scetticismo” che “incide profondamente sui caratteri del nostro sistema politico producendo regole costituzionali più orientate a impedire la decisione che a produrla”.

²⁷⁵ G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annali di diritto comparato*, 1949, XXV, fasc. 1, p. 211.

²⁷⁶ Ivi, p. 212. Si v. anche, *ex aliis*, L. PALADIN, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. V, Roma 1988, p. 6; J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes Chambre du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987, p. 54; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981, p. 49 dove l'A. afferma che per questo motivo si è consolidato “un bicameralismo che maschera un sostanziale unicameralismo”; A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, 1989, vol. 14, p. 319; S. TOSI, *Correggiamo i vizi della Costituzione materiale*, in *Prospettive del mondo*, n. 34/1979; G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro padano*, IV, 1954, p. 41; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2011, p. 349; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983. *Contra* si v. A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano 1948, p. 114 che, pur criticando la mancata realizzazione di “una più perfetta rappresentatività”, nega che il Senato sia un “doppione” perché, a parte i limitati elementi differenziali, esso è atto a creare uno “spirito di assemblea” che l'A. ritiene fondamentale nella distinzione col monocameralismo.

58 Cost. prevede la soglia minima di 25 anni per l'elettorato attivo e di 40 per quello passivo.

Quella della maggiore anzianità degli eletti e degli elettori è una connotazione generale delle Camere alte, che, peraltro, spiega la radice etimologica del nome Senato, dal latino *senex*, anziano²⁷⁷.

Fu sulla base di questo rilievo che si decise di mantenere la denominazione di Senato per la seconda Camera italiana, sebbene in sede di dibattito in Costituente vi fossero delle perplessità da parte di coloro i quali ritenevano che un diverso nome per la seconda Assemblea avrebbe contribuito a segnare la più netta cesura col periodo fascista²⁷⁸.

Sul punto, qualche rilievo critico in dottrina evidenzia che limitare l'elettorato attivo ai soli cittadini che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età sia eccessivo oggi, che la maggiore età si raggiunge a 18 anni e non più a 21, come prima del 1975²⁷⁹.

Un'altra differenza aveva riguardo al numero dei membri. Alla Camera era stato fissato in 630 a fronte dei 315 del Senato, caratterizzato dalla ulteriore presenza di una componente non elettiva: i senatori a vita.

Secondo quanto stabilisce l'art. 59 Cost., sono senatori di diritto e a vita coloro che hanno ricoperto la carica di Presidente della Repubblica. Poi, lo stesso Presidente può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Questi hanno gli stessi diritti e prerogative degli altri componenti dell'Assemblea di Palazzo Madama. Pur non essendo essa la sede in cui

²⁷⁷ Si v. la ricostruzione storica di F. MOHRHOFF, *Senato della Repubblica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, Torino 1969, pp. 1021 e ss.

²⁷⁸ Si v. Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, seduta del 19 dicembre 1946 in particolare l'intervento di Terracini e le proposte avanzate da Lussu, Einaudi, Capi, Nobile, Mannironi.

²⁷⁹ N. LUPO, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale «di contorno» e alcuni suoi necessari «aggiustamenti»*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli 2007, pp. 513 e ss.

assicurare la rappresentanza delle forze economiche, sociali e culturali, infatti, si decise di inserire un elemento di integrazione non elettivo che avrebbe riecheggiato la storica radice del Senato nell'Italia statutaria²⁸⁰. Del resto, nelle intenzioni dei Costituenti, la netta inferiorità numerica di questa componente non sarebbe stata in grado di alterare i rapporti di forza tra gli schieramenti politici²⁸¹.

Questi fattori di differenziazione, invero poco rilevanti, si accompagnano ad altri due, che avrebbero potuto concretamente determinare un'alterazione della composizione politica della seconda Camera rispetto alla prima.

Si tratta del meccanismo elettorale e della diversa durata di sei anni del Senato, rispetto ai cinque della prima Assemblea. Armonizzati dall'“effetto unificante”²⁸² dei partiti, che hanno omogeneizzato le due Camere nel loro ruolo di “istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali”²⁸³, questi elementi di differenziazione meritano una trattazione più approfondita.

²⁸⁰ P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, le Camere*, tomo I, Bologna 1984, pp. 105 e ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2013, Quadro 6.1 p. 117. Sulla composizione del Senato regio nello Statuto albertino si v. A. TESAURO, *Corso di diritto costituzionale*, Napoli 1938, pp. 207 e ss.; G. RIVISECCHI, *Art. 55*, loc. cit., pp. 1100 e ss.; V. DI CIOLO, *Senato (dir. vig.)*, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. XLI, Milano 1989, pp. 1164 e ss.

²⁸¹ Cfr. sul punto A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, pp. 746 e 747.

²⁸² L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit., p. 347. Nello stesso senso si v. E. CHELI, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 323 che parla di una “forza livellatrice esercitata dai partiti politici”; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare. Terza edizione*, Torino 1997, pp. 33 e ss.; A. D'ALOIA, R. MANFRELOTTI, *Bicameralismo*, loc. cit., p. 733.

²⁸³ P. RIDOLA, *Partiti politici, ad vocem*, in *Enc. Dir. Giuffrè*, XXXII, Milano 1982, p. 66. In questo senso si v. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, loc. cit., p. 112; di G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico cit.*, p. 306 in cui l'A. parla dei partiti politici come dei “soggetti politici principali degli Stati democratici”.

1.1. *Il meccanismo elettorale.*

Gli articoli da 56 a 58 della Costituzione, dedicati alla disciplina delle elezioni, non prescrivono espressamente l'adozione di alcun sistema elettorale per le due Assemblee legislative, limitandosi a dettare soltanto due regole: l'elezione a suffragio universale e diretto di ambedue gli organi e, per il Senato, l'elezione "a base regionale"²⁸⁴.

L'art. 57 Cost., nel disporre che il Senato è eletto "a base regionale", pone una formula molto generica, frutto di un faticoso accordo raggiunto in seno all'Assemblea costituente²⁸⁵. Essa mostra quanto forti fossero, in quella sede, le divisioni circa il ruolo che le Regioni avrebbero dovuto svolgere nel nuovo Stato in costruzione.

Queste divergenze si manifestavano non solo tra i gruppi, ma anche al loro interno, come emerge dalle parole di Mortati e Tosato, democristiani entrambi, ma il primo a favore di un assetto autonomistico in cui le Regioni "avrebbero dovuto trovare la loro espressione nella costituzione di una seconda Camera", in modo da avere "una propria autonomia politica"; il secondo che riteneva non decisiva tale affermazione "perché le Regioni sotto certi aspetti possono essere considerate come enti territoriali e sotto altri aspetti come circoscrizioni elettorali"²⁸⁶.

Fu proprio sulla base di questa osservazione che Tosato propose la formula dell'elezione a base regionale, che, dopo la bocciatura della proposta Lussu

²⁸⁴ A proposito del contenuto scarso della disciplina cfr. l'analisi di T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna 1984 che definisce "pleonastica" la disposizione contenuta negli art. 56 e 58 a norma della quale Camera e Senato sono eletti a suffragio universale.

²⁸⁵ A tale proposito C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, p. 1145 parlano di "una delle ambiguità insite in Costituzione"; nello stesso senso si v. T. MARTINES, *Art. 56-58*, loc. cit., p. 90 che ritiene l'elezione a base regionale del Senato una "formula generica, ambigua, polivalente" che "è chiaramente il frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto all'Assemblea costituente".

²⁸⁶ Cfr. Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946.

sulla Camera delle Regioni, fu accolta nel Progetto del gennaio 1947²⁸⁷ sotto forma di compromesso, per nulla esplicativo quanto al suo effettivo significato, “destinato poi ad essere inteso nel senso che il territorio di ciascuna regione corrispondesse ad una circoscrizione elettorale”²⁸⁸.

Seguirono poi dibattiti in ordine al numero di senatori per ciascuna Regione, che si conclusero in un compromesso tra coloro che sostenevano la stretta proporzionalità alla popolazione della Regione e chi, invece, riteneva che dovesse esservi un numero di componenti uguale per tutte²⁸⁹. Si decise di attribuire a ciascuna Regione un minimo di sei senatori, più un altro ogni duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila; per la Valle d'Aosta era previsto il senatore unico²⁹⁰.

Oggi, dopo l'istituzione della Regione Molise ad opera della legge costituzionale n. 3 del 1963, l'art. 57, secondo comma, prevede che “nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno” e, prosegue al terzo comma, “la ripartizione dei seggi tra le Regioni (...) si effettua in proporzione alla” loro popolazione “sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

Queste disposizioni trovarono attuazione nella legge 6 febbraio 1948, n. 29 (modificata con leggi 27 febbraio 1958, n. 64 e 23 aprile 1976, n. 136) che, all'art. 2, prevedeva che per ogni Regione fossero costituiti tanti collegi quanti erano i senatori ad essa assegnati e che ogni candidatura dovesse essere avanzata soltanto in una Regione e in non più di tre collegi (art. 8).

Questa legge prevedeva per il Senato un meccanismo elettorale di natura compromissoria tra quella che era la direttiva per il collegio uninominale

²⁸⁷ Per un approfondimento si v. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano 1977, pp. 124 e ss.

²⁸⁸ A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, loc. cit., p. 746. Si v. a questo proposito l'interpretazione restrittiva di A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.iisrfa.cnr.it, 28 giugno 2006, il quale ritiene che l'elezione a base regionale escluda l'utilizzo del collegio unico nazionale.

²⁸⁹ Cfr. Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, seduta del 19 dicembre 1946.

²⁹⁰ Cfr. sul punto le osservazioni di A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, loc. cit., p. 746.

posta dall'ordine del giorno Nitti e il sopravvenuto orientamento a favore del sistema proporzionale²⁹¹.

In sostanza, l'art. 17 connotava una forma atipica di maggioritario secondo cui, per ottenere il seggio nel collegio uninominale, occorreva raggiungere la soglia del 65% dei voti. È chiaro che, una volta fissata questa soglia, i seggi nella Regione venivano ripartiti con il metodo *d'Hondt* sulla base dei voti complessivamente ottenuti da ogni gruppo di candidati, come disciplinato in via suppletiva dall'art. 19²⁹².

Si tratta di una legge elettorale sostanzialmente volta ad eludere quella distinzione che il Senato della Costituente - da eleggere con un meccanismo maggioritario - avrebbe potuto presentare rispetto alla prima Camera, eletta con sistema proporzionale a liste concorrenti con utilizzazione dei resti in sede nazionale²⁹³.

A questo scopo, infatti, va ascritta la *ratio* del sopravvenuto orientamento proporzionale per l'elezione del Senato, legato alla considerazione, su cui si ritornerà più innanzi, che prevedere sistemi elettorali diversi per le due Assemblee avrebbe potuto bloccare il sistema nella misura in cui una diversa composizione politica delle stesse sarebbe stata atta ad impedire il raggiungimento dell'accordo necessario alla decisione.

²⁹¹ Così F. MOHRHOFF, *Senato della Repubblica*, loc. cit., p. 1034. Cfr. Assemblea costituente, seduta del 7 ottobre 1947. Si rinvia, poi, alla ricostruzione svolta al § 3.1 del primo capitolo di questo lavoro.

²⁹² Cfr. l'analisi di F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Milano 2014, p. 73 dove l'A. spiega che “proprio in vista di tale eventualità, ciascun candidato avrebbe dovuto collegarsi ad almeno altri due candidati di altri collegi della stessa Regione, in modo che, laddove i singoli aspiranti non avessero raggiunto il *quorum* del 65%, la somma delle preferenze riportate dai candidati collegati (e riuniti in un autonomo gruppo) avrebbe determinato un'unica cifra elettorale, utile per la nuova assegnazione proporzionale in ambito regionale dei seggi rimasti disponibili”.

²⁹³ Cfr. sul punto L. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, 1977, p. 42. Per un approfondimento sul meccanismo elettorale previsto per la Camera dei deputati si v. L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino 2010, pp. 107 e ss.

Anziché assicurare il dialogo, infatti, questo avrebbe inasprito le eventuali divergenze e per evitare il rischio si ricorse ad un nuovo compromesso politico, con un sistema elettorale solo formalmente maggioritario.

Del resto, giova ricordare che la capacità di influenza sulle decisioni pubbliche, che sostanzia il significato del partito politico nelle democrazie occidentali²⁹⁴, si realizza, essenzialmente, attraverso la partecipazione alle elezioni²⁹⁵. La conquista delle cariche elettive è, infatti, strategica per i partiti ai fini di realizzare la loro influenza²⁹⁶.

E la nascita del primo sistema elettorale per il Senato sembra mettere in luce, ancora una volta, che il modello italiano di bicameralismo è stato congegnato in modo da mantenere un “nesso di continuità tra l'esperienza costituente da poco conclusa e la nuova esperienza parlamentare”²⁹⁷.

1.2. I partiti come elemento trainante della forma di governo attraverso le convenzioni costituzionali: il caso degli scioglimenti anticipati.

Nello stesso senso “unificante” sembrano potersi leggere le vicende relative a quella che era la differenza più rilevante che il Senato della Costituente presentava rispetto alla prima Camera: la durata.

Il termine di cinque anni per la Camera e di sei per il Senato, infatti, avrebbe implicato momenti diversi per le elezioni dei due organi e la sfasatura avrebbe potuto condurre ad una diversa composizione politica delle

²⁹⁴ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, pp. 231 e 232 afferma che la nostra Costituzione, nel riconoscere ai partiti una “funzione basilare” prevedendo, all'art. 49, il diritto dei singoli di associarsi per concorrere alla politica nazionale, implicitamente contempla l'influenza che questi ultimi esercitano nel campo degli organi legislativi e di governo.

²⁹⁵ Cfr. sul punto l'analisi di D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Bologna 2001, pp. 13 e ss.

²⁹⁶ Si v. sul punto S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

²⁹⁷ Così P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, loc. cit., p. 67.

Assemblee²⁹⁸. Tuttavia, la previsione non ha mai trovato riscontro nell'esperienza a causa degli scioglimenti anticipati del Senato succedutisi dal 1953 al 1963, che hanno sempre fatto coincidere le consultazioni elettorali per le due Assemblee.

Lo scioglimento anticipato delle Camere, definibile come “il potere del Capo dello Stato di porre fine anticipatamente alla vita di ciascuna Assemblea e di disporre nuove elezioni prima della scadenza del termine normale della legislatura”²⁹⁹, è un istituto fondamentale della forma di governo parlamentare.

Si tratta della riprova, sia pure in senso negativo, dell'essenzialità del funzionamento del sistema, perché si configura come il rimedio costituzionale “necessario e tipico per mettere in pristino l'efficienza del sistema parlamentare”³⁰⁰.

In questo senso può leggersi quello disposto da Einaudi con d.P.R. 4 aprile del 1953 che, sciogliendo il Senato con un anno di anticipo e la Camera una settimana prima della sua durata naturale, intervenne in un momento di grave tensione tra maggioranza e minoranza, causata dagli intensi contrasti parlamentari sulla cd. “Legge Truffa”.

In quel contesto andare a nuove elezioni per entrambe le Assemblee voleva dire porre fine alla situazione esistente, oltre che evitare la permanenza in carica del solo Senato, non auspicabile in un momento già politicamente

²⁹⁸ L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit., pp. 326 e 327 considera l'inattuazione della previsione di una diversa durata delle due Assemblee un'occasione mancata. Secondo l'A., infatti, “proprio alla diversità di durata si connettevano alcune ragioni in favore della scelta bicamerale, in particolare la stabilizzazione dell'indirizzo: il permanere di una Camera nel variare dell'altra avrebbe evitato svolte politiche eccessivamente brusche”.

²⁹⁹ M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1978, p. 1307.

³⁰⁰ Ivi, p. 1308; più approfonditamente si v. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli 1948.

teso, in considerazione della potenziale disomogeneità nella composizione della Camera se si fosse votato soltanto per la prima Assemblea³⁰¹.

Lo scioglimento si presentava come un atto di “codeterminazione” tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio³⁰² così come anche i successivi del 1958 e del 1963 che, però, non rispondevano alla medesima necessità di sistema del primo, non essendovi alla base situazioni di tensione tra forze politiche.

Anzi, la dottrina è concorde nel ritenere il d.P.R. Gronchi del 17 marzo 1958 come il frutto di una mera “ratifica” della volontà dei soggetti politici, mossi dall'interesse funzionale di parificare la durata delle due Camere per garantire una governabilità altrimenti difficile in presenza di due Assemblee potenzialmente disomogenee quanto alla composizione³⁰³.

Le stesse ragioni funzionali sono alla base dello scioglimento anticipato posto in essere dal Presidente Segni con decreto del 16 febbraio 1963, che, come i precedenti, rivela una sostanziale sintonia tra Presidente della Repubblica e Governo, in base alla quale si era determinato il consolidamento in via di prassi di una regola ben distinta dalla previsione costituzionale scritta³⁰⁴.

³⁰¹ Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, IV, pp. 91 e ss.; C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 5 settembre 2011, p. 7. Cfr. poi L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit., p. 327 n. 7 e pp. 335 e 336 che evidenzia l'intenzione di “eliminare il primo Senato” che, in virtù della III Disposizione transitoria, aveva una composizione diversa rispetto alla Camera, “legata principalmente alla presenza di una componente *non* elettiva del Senato” che rendeva difficile l'accordo politico. Nello stesso senso si v. G. BAGET BOZZO, *Il Partito Cristiano al potere*, Firenze 1974, pp. 436 e ss.

³⁰² Cfr. M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico. Seconda edizione*, Torino 2015, p. 444; L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, vol. II, Bologna 1983, pp. 41 e ss.

³⁰³ Si v. la ricostruzione di C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, loc. cit., p. 7.

³⁰⁴ Si v. ancora M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, loc. cit., p. 444.

È questo un indicatore delle tendenze partitocratiche di cui si è parlato, “il cui intento di non inserire fattori di disturbo nel giuoco politico”³⁰⁵ condusse alla l. cost. 2 del 1963, che equiparò la durata del Senato a quella della prima Assemblea, evidenziando la forza di una prassi divenuta convenzione costituzionale.

In ciò risiede l'influenza dei partiti politici. Attraverso l'adozione di comportamenti “uniformi e costanti” che si consolidano in convenzioni costituzionali³⁰⁶, essi definiscono “la disciplina del sistema di relazioni tra organi costituzionali”³⁰⁷.

La prassi dello scioglimento anticipato del Senato, corrispondente ad un'operazione di “disinnesco” della permanenza in carica di esso rispetto alla Camera³⁰⁸, aveva prodotto una norma convenzionale vincolante i partiti stessi nei loro reciproci rapporti, poi codificata nella legge cost. 2 del 1963 che, cancellando il tratto differenziale più significativo del Senato rispetto alla Camera, ridefiniva il modello dando vita a quel bicameralismo «all'unisono» che connota l'esperienza italiana³⁰⁹.

³⁰⁵ L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, loc. cit., p. 41. Nello stesso senso si v. J. GRANGÉ, *Italie: Le Sénat de la République*, in J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987, p. 335.

³⁰⁶ Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, loc. cit., p. 4. Per una definizione delle convenzioni costituzionali si v., ibi, p. 8 dove l'A., dopo averne affermato la natura giuridica, afferma che “nell'ambito delle norme consuetudinarie è dato distinguere le convenzioni costituzionali, come norme prodotte in forza di un comportamento, ripetuto in modo uniforme e costante nel tempo, sorretto dalla *opinio iuris seu necessitatis*, che regolano la struttura e il funzionamento di organi costituzionali e le relazioni tra essi ...”.

³⁰⁷ *Ibidem.* L'A., ibi, a p. 15, conclude l'analisi pervenendo ad una definizione di partito politico: “esso, nell'ordinamento italiano, è quella organizzazione, conforme all'art. 49 Cost., che assume rilevanza nel determinare la forma di governo mediante l'adozione di comportamenti capaci di consolidarsi in convenzioni costituzionali, essendo questo un modo di partecipazione a determinare la politica nazionale”. Sul punto si v. anche V. CRISAFULLI, *Il Parlamento come opposizione nella crisi*, loc. cit., pp. 43 e 44.

³⁰⁸ Cfr. M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, loc. cit., p. 444.

³⁰⁹ Cfr. le considerazioni critiche di L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit., p. 335; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, pp. 231 e ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano 1977, p. 180 e 188 e ss.; S. ANTONELLI, *Note sul sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi Urbinati*, Anno XLVII - 1978 -79 - Nuova Serie A - N. 31, pp. 127 e ss.

Da qui la nascita del *tópos* delle riforme istituzionali³¹⁰: ci si interrogava circa l'utilità di questo bicameralismo «all'unisono», cioè della situazione di omogeneità politica delle due Assemblee. In particolare, le critiche della dottrina si concentravano sul rilievo che le complesse procedure bicamerali, che avrebbero dovuto fungere da freno ad un eventuale strapotere della maggioranza, non avrebbero assolto a questa funzione in un contesto in cui i due rami del Parlamento funzionavano in piena e totale concorrenza³¹¹.

Un bicameralismo così configurato, invero, designava una seconda Camera che non svolgeva quel ruolo di contropotere che ne costituisce la più importante *ratio* giuridica da un punto di vista teorico³¹², ma che finiva con l'assumere le forme di un'istituzione-controfigura.

2. Bicameralismo paritario e forma di governo parlamentare: un binomio complesso.

La questione del bicameralismo «all'unisono» è molto articolata ed è connessa alla problematica esistenza di un modello di bicameralismo simmetrico nell'ambito di una forma di governo parlamentare.

Non è un caso, infatti, che i dati del diritto comparato evidenzino che quella del bicameralismo uguale è un'organizzazione poco comune nei sistemi parlamentari³¹³. Avendo riguardo ai Paesi bicamerali dell'Unione Europea,

³¹⁰ Sul dibattito nella prima legislatura cfr. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni cit.*, pp. 188 e ss.; F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri cit.*, pp. 138 e ss.

³¹¹ Cfr., *ex aliis*, A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, pp. 15 e ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro padano*, IV, 1954, p. 41; L. STURZO, *Parlamento e parlamentari*, in *La Via*, n. 13/1949; S. FODERARO, *L'attività del Parlamento nel primo triennio e gli insegnamenti che ne conseguono*, Roma 1950, pp. 23 e ss.

³¹² Sul punto si rimanda al § 2 del secondo capitolo di questo lavoro.

³¹³ Cfr., *ex aliis*, M. RUSSELL, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *The Political Quarterly*, n.1/2012.

L'Italia è il solo Stato che presenta un modello paritario nel contesto di una forma di governo parlamentare.

TABELLA 1

PAESI	FORMA DI GOVERNO	FIDUCIA AL GOVERNO	LETTURA PIENA REVISIONE COST.LE	LETTURA PIENA SU BILANCIO	LETTURA PIENA SU ALTRE MATERIE	FUNZIONI SU UNIONE EUROPEA	FUNZIONI SU AFFARI INTERNAZIONALI	COMM. INCHIESTA SINDACATO ISP.VO	NOMINA GIUDICI COST.LI/ORGANI GARANZIA
GERMANIA <i>Bundesrat</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
FRANCIA <i>Sénat</i>	Semipresidenziale	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
REGNO UNITO <i>House of Lords</i>	Parlamentare	NO	-	NO	NO	SI	NO	SI	-
ITALIA <i>Senato</i>	Parlamentare	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SPAGNA <i>Senado</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
POLONIA <i>Senat</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO
ROMANIA <i>Senatul</i>	Semipresidenziale	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
PAESI BASSI <i>Erste Kammer</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	-
BELGIO <i>Sénat</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
REPUBBLICA Ceca <i>Senát</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
AUSTRIA <i>Bundesrat</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI
IRLANDA <i>Seanad</i>	Parlamentare	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO
SLOVENIA <i>Državni svet</i>	Parlamentare	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Fonte: Senato della Repubblica

Come evidenzia la tabella 1, infatti, nel quadro dei bicameralismi europei anche quello romeno può qualificarsi come simmetrico, tuttavia in Romania

il sistema designato dalla Costituzione del 1991 è di tipo semipresidenziale³¹⁴.

Il problema risiede nel rapporto di emanazione permanente che, nei regimi parlamentari, lega il Governo al Parlamento. La Costituzione italiana all'art. 94 prevede che nel bicameralismo simmetrico i voti delle due Assemblee assumano forza autonoma nella dinamica del procedimento fiduciario, dando vita ad un atto complesso che contiene le uguali volontà delle due Camere di concedere la fiducia, pur potendo esservi motivazioni diverse alla base delle stesse³¹⁵.

In pratica, tra i due atti con cui le Camere conferiscono la fiducia vi è un coordinamento in vista di un interesse comune di più alto livello, per il perseguimento del quale occorre che un'eventuale diversità delle motivazioni non comprometta l'uguale volontà di accordare o mantenere la fiducia, perché questo darebbe luogo a situazioni di contrasto che bloccherebbero l'attività di governo³¹⁶.

Una diversa composizione politica delle due Assemblee, quindi, potrebbe rendere difficile, in questo contesto, l'accordo sulla fiducia e originare una paralisi del sistema.

A questo punto entra in gioco il binomio partiti-sistema elettorale in quell'ovvio legame per cui il “complesso di disposizioni che definiscono compiutamente l'ordinamento preposto alla formazione di una determinata assemblea rappresentativa”³¹⁷ permette ai partiti di esplicitare quel ruolo di

³¹⁴ I riferimenti sono ricavati dalla banca dati dell'Unione Interparlamentare *Parliaments at a glance*, reperibili al seguente indirizzo web <http://www.ipu.org/parline/ParliamentsAtaGlance.asp>. Per l'elaborazione della tabella si è tenuto conto della Nota breve *Senati in un flash*, n. 23 - febbraio 2014 del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

³¹⁵ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano 1972, pp. 446 e ss.

³¹⁶ Ivi, pp. 454 e 455; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2012, p. 34.

³¹⁷ E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, ad vocem, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino 1990, p. 436. Sul rapporto legge elettorale-partiti con specifico riferimento al bicameralismo si v. G. BROSIO, *Properties of bicameralism and political/institutional system*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R.

influenza che interferisce con la forma di governo³¹⁸, anzi che di essa è il “motore primo”³¹⁹.

In questo senso, l'unico modo per evitare il blocco istituzionale che può derivare dai disaccordi tra le due Assemblee è una simmetria nel sistema elettorale di Camera e Senato che ne renda possibile una composizione omogenea³²⁰.

Questa la *ratio* che ha ispirato l'approvazione delle leggi elettorali del nuovo Parlamento, che, sullo sfondo dello scenario postbellico italiano, nel quale appariva essenziale scongiurare la minaccia totalitaria della rappresentanza nazionale fascista e garantire il valore del pluralismo degli interessi socio-politici, aveva visto prevalere l'opzione proporzionale.

In particolare, si era fatto tesoro dell'insegnamento kelseniano che, nel teorizzare il ruolo essenziale dei partiti nelle istituzioni politiche, evidenziava come, in un ordinamento in formazione, un sistema proporzionale avrebbe messo in moto gli accordi partitici, favorendone l'organizzazione, sullo sfondo di una rinnovata partecipazione delle masse di elettori, spinti a votare da una “medesima convinzione politica”³²¹.

A questo proposito, si è parlato in dottrina del sistema proporzionale come della “condizione imprescindibile perché l'ordinamento” potesse “consolidare la sua base sociale”³²² e, in effetti, in presenza di forze politiche così diverse che rifiutavano la spinta all'agglomerazione, ma che

TARCHI, *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006, pp. 33 e ss.

³¹⁸ L. ELIA, *Governo (forme di)*, loc. cit., p. 640 definisce le norme sulla forma di governo come “a fattispecie aperta (...) suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo”.

³¹⁹ Così S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014, p. VII. Ivi, a p. XI, l'A. parla della necessità di “definizioni giuridiche” delle forme di governo “sufficientemente dinamiche” che facciano “riferimento a ciascun singolo ordinamento in cui l'esperienza della forma di governo si svolge”.

³²⁰ Cfr. B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma 2003, pp. 61 e 62 che parla, a questo proposito di “legge delle simmetrie bilanciatesi”.

³²¹ Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Bologna 1995, p. 106.

³²² G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973, p. 53.

avevano stabilito nel “dialogo compromissorio” il nuovo *modus operandi*, il sistema proporzionale avrebbe riprodotto nell'organizzazione elettorale la realtà sociale nella sua individuata ed oggettiva strutturazione³²³.

Del resto, la breve parentesi della l. n. 148 del 1953 (introdotta per la sola Camera dei deputati), che prevedeva un premio di maggioranza di 380 seggi su 590 per la lista o il gruppo di liste collegate che avesse raggiunto la metà più uno dei voti validi, dimostrava che in quel momento storico il meccanismo maggioritario non era adatto al sistema-Paese³²⁴.

Questo non solo per le forti tensioni create dalle vicende che condussero all'approvazione della legge, ma soprattutto per la prova che il sistema da essa delineato aveva dato nella sua unica esperienza applicativa: alle elezioni politiche del 3 giugno 1953 nessuna forza, infatti, aveva raggiunto la soglia per l'importanza del premio di maggioranza.

L'episodio si concluse con l'abrogazione della correzione maggioritaria ad opera della l. n. 615 del 1954 e il consolidamento del metodo proporzionale di elezione per entrambe le Camere.

L'omogeneità nel meccanismo elettorale, unito ad un sistema di partiti molto connotati ideologicamente e fortemente strutturati, produceva un risultato armonico nelle due Assemblee³²⁵, peraltro agevolato dalla formazione post-elettorale delle coalizioni.

La composizione di queste ultime in sede parlamentare, infatti, consentiva margini di elasticità che avrebbero evitato il rischio di stallo anche in caso di risultati non proprio identici nelle due Camere.

Sembrano chiare, a questo punto, le ragioni alla base del bicameralismo «all'unisono», che è necessario per scongiurare l'eventualità dell'*impasse*

³²³ G. FERRARI, *Principi generali di diritto elettorale*, Milano 1961, p. 67.

³²⁴ Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione cit.*, p. 56.

³²⁵ V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, loc. cit., p. 37. L'omogeneità politica delle Camere è verificabile sulla base dei dati reperibili sul sito delle due Assemblee, ai seguenti indirizzi web: <http://legislature.camera.it> e <http://www.senato.it/leg/> dove sono riportate le composizioni post-elettorali di Camera e Senato per ciascuna legislatura. Di particolare interesse è la sezione “Composizione” - “Gruppi parlamentari”.

istituzionale. Tuttavia, altrettanto evidente è che, al tempo stesso, un modello così concepito è destinato a privare il Senato della sua funzione garantista di “contrappeso” alla Camera bassa³²⁶, in ciò risiedendo quel “dilemma alternativo” che sintetizza la problematicità posta dal bicameralismo simmetrico in un regime parlamentare.

3. Un bicameralismo che “si mimetizza”: crisi partitica e crisi istituzionale.

La prima fase del bicameralismo italiano «all'unisono» si basava su un ordine politico in cui il potere di mediazione dei partiti aveva determinato alcune caratteristiche fondamentali.

Il concetto che meglio può descriverle pare individuarsi nella “stabilità”. Per quanto paradossale possa sembrare considerati gli innumerevoli governi che abitualmente si succedevano nel corso delle legislature³²⁷, per stabilità si vuole qui intendere la persistenza di alcuni caratteri sistemici.

Stabile era l'articolazione del sistema partitico. Sia nelle sue unità, tra cui spiccava il contrasto tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista Italiano, sia nel suo andamento funzionale, fondamentale invariato nel tempo quanto alle dinamiche competitive e coalizionali³²⁸, tanto che si è parlato in

³²⁶ In questo senso si v. le osservazioni critiche di B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici cit.*, p. 62; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma 1995; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, loc. cit., p. 37.

³²⁷ Sul punto si v. l'analisi critica di A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1979, p. 343 e ss.

³²⁸ In questo senso M. COTTA, *Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi*, in R. D'ALIMONE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, Bologna 2002, p. 18 afferma che la “funzionalità del sistema partitico nelle sue dinamiche competitive e coalizionali (...) era rimasta invariata nel tempo. In particolare non erano cambiate molto le modalità di formazione delle coalizioni di governo e di conseguenza anche i caratteri principali della funzionalità del sistema di governo. Il momento critico per il definirsi di questo assetto era stato anche qui tra il '48 e il '53 quando si era reso manifesto che il partito più forte non era comunque in

dottrina di una compensazione tra “l'eccezionale instabilità governativa italiana” e la “sostanziale continuità delle formule di governo e del personale di governo”³²⁹.

In questo contesto, fino a quando i partiti “sono stati in grado di assolvere alle funzioni di guida esclusiva del sistema politico”³³⁰, il bicameralismo ha funzionato nelle modalità analizzate. La situazione è cambiata alla fine degli anni Settanta, quando il rapimento di Aldo Moro ha segnato l'inizio della crisi del sistema politico³³¹.

Il quadro è assai complesso e si collega, secondo vicende note, al ritiro da parte del Pci del sostegno al Governo di unità nazionale che pose fine all'esperienza del Parlamento forte, che, durante quella fase, era luogo di compromesso, in una cooperazione atta a determinare l'indirizzo politico³³².

Il mutato clima di rigida ripartizione dei ruoli tra le forze politiche, invece, condusse “dalla centralità parlamentare alla centralità del problema parlamento”³³³ il cui ruolo decisionale ebbe un rapido epilogo, dando origine, all'opposto, ad un suo indebolimento dovuto all'impossibilità di arginare il conflitto politico e, conseguentemente, collaborare.

grado di ottenere da solo la maggioranza e che non c'era la possibilità di una coalizione alternativa. Da allora sarebbero prevalse coalizioni «obbligate», caratterizzate da piccoli margini di manovra entro un quadro non mutabile imperniato sulla distinzione rigida tra partiti con potenziale di governo e partiti esclusi”.

³²⁹ S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino 2011, p. 115.

³³⁰ L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, in AA. VV., *La riforma della Costituzione cit.*, p. 25.

³³¹ *Ibidem*.

³³² Per un approfondimento sui momenti intermedi dal periodo centrista al frazionamento dei partiti, fino alla democrazia consociativa si v. l'analisi di F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri cit.*, pp. 137 e ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare cit.*, pp. 41 e ss. Sul parlamentarismo consociativo cfr. V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, pp. 197 e ss.; E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 100 parla del Parlamento di questa fase come dell’“unica sede idonea ai fini di uno scambio diretto d'influenza tra maggioranza e opposizione” che rende la “dialettica parlamentare” il “momento di elaborazione autonoma degli indirizzi politici”, la considera, a p. 101, “la prima attuazione concreta del vero disegno tracciato in sede costituzionale”.

³³³ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna 2004, pp. 77-129.

Era scontato che della crisi partitica avrebbe risentito il “modello aperto” di bicameralismo, venuto delineandosi ad opera degli interventi compromissori dei partiti. Se, infatti, questi ultimi svolgevano il ruolo primario che fin qui si è cercato di mettere in luce, è chiaro che la loro crisi non poteva non condizionare profondamente la funzionalità delle istituzioni³³⁴.

Non sembra un caso, infatti, che i primi concreti tentativi da parte degli attori politici di determinare un cambiamento del sistema istituzionale, specialmente in relazione al ruolo della seconda Camera, risalgono proprio agli anni Ottanta, in cui si colloca il principio della crisi partitica.

Il *tópos* delle riforme si fondava sul rilievo che il Senato, nel bicameralismo italiano «all'unisono», finiva con l'assumere le sembianze di mero doppione³³⁵, e, a fronte della sua inutilità, causava degli effetti disfunzionali sull'ordinamento.

In particolare, erano fortemente criticate la complessa procedura e la lentezza del procedimento legislativo, aggravato dalla doppia approvazione, entro la quale si riteneva innestarsi l'azione dei gruppi di pressione che, in queste lungaggini vedevano favorito l'esercizio del proprio potere di influenza³³⁶. A questo si aggiunga che le continue trattative tra le due Camere erano viste come deleterie per la stabilità di governo, perché accusate di esporla facilmente all'ostruzionismo e all'attività dei franchi tiratori³³⁷.

³³⁴ Cfr. L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, loc. cit., p. 25.

³³⁵ B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri cit.*, p. 62; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, p. 235; S. ANTONELLI, *Note sull'attuale sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, loc. cit., n. 31/1978-79.

³³⁶ Cfr., *ex aliis*, A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981; F. BEZZI, *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Firenze 1967; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, loc. cit.; E. CHELI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino 1997; S. TOSI, *Correggiamo i vizi della Costituzione materiale*, in *Prospettive nel mondo*, n. 34/1979. *Contra* si v. S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, che, pur criticando i rilievi enunciati, auspica il superamento del bicameralismo paritario convenendo sulla scarsa utilità di un Senato così concepito.

³³⁷ Cfr. E. CHELI, *Bicameralismo*, cit., p. 324; A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari 1999, p. 99.

Così, si iniziò ad avanzare una serie di proposte di riforma istituzionale elaborate sia in sede parlamentare che in sede governativa.

Nella VIII legislatura vennero costituiti due comitati di studio presso le rispettive commissioni affari costituzionali delle due Assemblee; nella IX legislatura venne istituita la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi; nel corso della XI legislatura si approvò la l. cost. n. 1 del 1991 che attribuiva ad una nuova Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, composta da trenta deputati e altrettanti senatori, il compito di elaborare un progetto di riforma per la seconda parte della Costituzione³³⁸.

Tuttavia, nessuna di queste iniziative riuscì ad avere seguito perché si presentavano tra loro contraddittorie e, nell'impossibilità di ottenere un consenso condiviso, finivano col bloccarsi reciprocamente.

La difficoltà di raggiungere quel compromesso che fino ad allora aveva improntato le logiche sottese al funzionamento dell'intero sistema ordinamentale è comprovata dal tentativo, compiuto con le bicamerali del 1993 (presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti) e del 1997 (presieduta da Massimo D'Alema), di modificare la Costituzione in deroga all'art. 138, “orientandosi a ricercare la più ampia condivisione parlamentare attraverso il lavoro delle Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali”³³⁹.

Tuttavia, neppure attraverso questa “semplificazione” le avvertite esigenze di riforma erano riuscite a prevalere sui veti che le distanti forze in competizione si ponevano reciprocamente³⁴⁰, dimostrando che il problema

³³⁸ Cfr. l'analisi di F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri cit.*, pp. 151 e ss.; C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 febbraio 2008.

³³⁹ S. STAIANO, *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, loc. cit., p. 137.

³⁴⁰ *Ibidem*, “L'obiettivo è stato mancato per il contrasto tra visioni generali e per il prevalere di esigenze di posizionamento tattico e di competizione nel contesto partitico”.

del mancato accordo non stava nella procedura aggravata prevista per le leggi di revisione costituzionale.

A questa situazione di stallo politico interno si accompagnavano gli enormi cambiamenti che, in quegli anni, andavano compendosi nella società e nell'economia italiana³⁴¹.

La crisi dell'Unione sovietica aveva inciso fortemente sul Pci, per il quale si era avviato un processo assai travagliato di trasformazione³⁴² e anche la Dc era fortemente indebolita nell'incapacità di adeguare la strategia politica ai cambiamenti dello scenario partitico³⁴³.

A ciò si aggiunga che il processo di integrazione europea e l'internazionalizzazione della competizione economica influivano in maniera rilevante sul sistema politico, traducendosi in una crescita dei vincoli posti ad alcuni degli strumenti tradizionali di azione della classe di governo, come gli aiuti di stato alle imprese pubbliche e private. La classe politica in crisi non fu in grado di dominare questa trasformazione e la diminuzione sensibile della distribuzione delle provvidenze determinava la progressiva disaffezione del ceto imprenditoriale.

Nasceva così l'ideologia del cambiamento sullo sfondo di un rinnovato senso di insofferenza nei confronti dell'*establishment* tradizionale,

³⁴¹ Cfr. l'analisi di P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, Nola 2006, pp. 134 e ss.; G. SCACCIA, *La riforma del bicameralismo. Associazione M. T. Cicerone Sora, 12 giugno 2015*, in *Ratio iuris*, n. XXVI/2016; F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.

³⁴² M. COTTA, *Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi*, loc. cit., p. 22 “Questo processo, che avrebbe potuto costituire un fattore positivo di apertura del sistema (cancellando la pregiudiziale internazionale negativa attaccata a quel partito), si è rivelato invece, almeno nel breve periodo, un fattore serio di indebolimento del partito stesso che lo ha portato per un non breve periodo a ripiegarsi sui problemi interni e lo ha reso incerto nelle sue mosse”.

³⁴³ *Ibidem*, “questo partito era già di per sé in difficoltà: usciva da una lunga segreteria De Mita, partita con grandi ambizioni e una strategia di riforma istituzionale basata sul presupposto di un accordo col Pci, ma che si era esaurita in una guerriglia improduttiva con la segreteria Craxi senza raggiungere gli obiettivi prefissati. La nuova segreteria Forlani aveva ritrovato un *modus vivendi* con il Partito Socialista, ma a prezzo di una crescente divisione interna del partito e senza riuscire a delineare una vera linea strategica nuova”.

definitivamente messo fuori gioco dagli scandali giudiziari dei primi anni Novanta.

In questo contesto oltremodo disgregato, allora, si cercò di perseguire l'obiettivo di razionalizzazione del sistema attraverso la legislazione elettorale.

Così, con le ll. 276 e 277 del 1993, si impressero una svolta maggioritaria nel meccanismo elettorale che, “battezzata solennemente nel bagno referendario del popolo”³⁴⁴, prevedeva l'attribuzione di tre quarti dei seggi con la formula *plurality* e del restante quarto sulla base di un riparto proporzionalistico³⁴⁵.

La nuova logica elettorale, nel contesto di un'offerta politica nuova rispetto al passato³⁴⁶, determinava nuove tattiche competitive, con i partiti che non correvano più da soli, ma in un'inedita competizione tra coalizioni, che assorbivano al loro interno realtà completamente nuove come Forza Italia, ed altre riorganizzate, come Alleanza nazionale o il Partito popolare.

La trasformazione del sistema partitico, invero, è il fenomeno più rilevante di questa stagione politica, in cui la scomparsa del partito di massa si accompagnava ad un mutato scenario in cui ad essere cambiate erano le sedi di decisione politica, la comunicazione, trasformata in un confronto tra opposti che si sposta dal Parlamento alle televisioni, e il modo di fare carriera politica, non più interna al partito, ma determinata dalla visibilità socio-mediatica³⁴⁷.

³⁴⁴ M. CALISE, *La terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari 2006, p. 3.

³⁴⁵ Sul funzionamento delle ll. 276 e 277 del 1993 si v., *amplius*, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari 1995; A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1993, pp. 4135 e ss.

³⁴⁶ Su cui si v. ancora M. COTTA, *Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi*, loc. cit., pp. 25 e ss.

³⁴⁷ Sui vari aspetti della trasformazione, nell'ambito della sconfinata letteratura sul tema, si v., per quanto qui di interesse, G. C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Seminario 2002, pp. 99 e ss.; C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento cit.*, pp. 133-176 e 315; in particolare quanto al ruolo dei media M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino 2013.

Nasceva il partito personale³⁴⁸, non più un'organizzazione strutturata, ma una rete costruita attorno ad un *leader* carismatico³⁴⁹ che, divenuto un simbolo, una personalità su cui far confluire il consenso più che una persona, una volta ottenuta l'investitura popolare, sarebbe stato in grado di risolvere i problemi del Paese “libero” dagli “ostacoli” dei contropoteri.

Si trattava di una nuova ideologia, che dava una risposta alla crescente esigenza di stabilità elevando a mito il valore della governabilità, per ottenere la quale appariva necessario il passaggio ad una democrazia immediata³⁵⁰.

Il partito personale è all'origine dell'apparente ritorno al proporzionale posto in essere dalla l. 270/2005³⁵¹ che, con il sistema delle liste bloccate, formate dai singoli partiti coerentemente con l'intelaiatura di relazioni gravitanti attorno alla rete del *leader*, ha reso “più favorevoli le condizioni” per il suo

³⁴⁸ Su questa trasformazione si v. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012, pp. 16 e ss. “Il sistema dei partiti si è andato innanzitutto disarticolando, fortemente differenziando, e divenendo «fluidico»: prima del collasso tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso i partiti (...) presentavano (...) un assetto strutturalmente e organizzativamente rigido. Un tale assetto conferiva al consolidamento in convenzioni costituzionali di comportamenti tenuti nel contesto partitico, in ragione dell'accentuata stabilità che lo caratterizzava, e del rapporto sostanzialmente univoco e in forme rigide tra partiti e istituzioni. Lo scenario muta del tutto con l'irrompere del «partito personale»: il partito dominato dal suo *leader* che si pone al centro di una «rete» autonoma di relazioni (...)”; ID., *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *federalismi.it*, n. 10/2011, p. 2 “i partiti personali hanno costruito insediamenti, macchine organizzative, basi di consenso, fondate sulla rete di relazioni che il *leader* riesce a costruire nel rapporto con apparati istituzionali, organizzazioni sociali non partitiche, sedi del potere economico, valendosi della propria carica pubblica (...) Questa rete - in cui il *leader* politico è dominatore e mediatore - ne consolida la permanenza nella carica; ma permane, se la *leadership* è abbastanza forte, anche dopo la dismissione di essa, traducendosi in potere di influenza e di condizionamento dei successori”; ID., *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 19/2015, pp. 2 e ss.; nello stesso senso M. REVELLI, *Finale di partito cit.*, in part. p. 132.

³⁴⁹ Cfr. le riflessioni di B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri cit.*, pp. 33 e ss.

³⁵⁰ Su cui si v. M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Roma-Bari 1978, pp. 114 e ss.

³⁵¹ Su cui si v. A. VUOLO, *Formule maggioritarie e test di proporzionalità*, in S. STAIANO, *Nella rete dei partiti cit.*, pp. 105 e ss.; F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo cit.*, pp. 90 e ss.

“prosperare”³⁵², rendendosi coerente con quella trasformazione avviata, ma, ancora oggi, non risolta.

Questa legge, però, si è rivelata incompatibile con il tessuto istituzionale perché, prevedendo diversi premi di maggioranza, nazionale per la Camera e regionale per il Senato, ha incagliato il meccanismo delle simmetrie, indebolendo il sistema in un circolo vizioso di accentuata disfunzionalità tra corpo elettorale, Parlamento e Governo³⁵³.

Considerazione, questa, che è stata alla base delle argomentazioni della sentenza n. 1 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del premio di maggioranza su scala regionale per il Senato.

In questo modo, afferma la Corte, la legge 270/2005 produceva “l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato” fosse “il risultato casuale di una somma di premi regionali”, circostanza “che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento”³⁵⁴.

Questo rischiava sia di compromettere “il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana” sia, in

³⁵² Così S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, loc. cit., p. 17; ID., *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, loc. cit., p. XV. Cfr. anche F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo cit.*, p. 89 che parla della l. 270/2005 come di una legge varata “per motivi di egemonia politica”, dettata dalla “volontà di rimarcare la dimensione bipolare dell'organizzazione partitica e di garantire al polo/coalizione che avesse riportato più voti la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, al di là dell'effettiva entità dei consensi ottenuti” e osserva, a p. 90, come essa non abbia “tentato di arginare uno stallo istituzionale o una crisi politica di grave entità: in sostanza erano assenti quelle pre-condizioni che avrebbero potuto legittimare sul piano sistemico la modifica della formula elettorale”

³⁵³ Cfr. G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in *Le Regioni*, n. 1/2007, pp. 8 e 9; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, loc. cit., pp. 40 e ss.

³⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, p.to 4 del considerato in diritto.

definitiva, “di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adequata stabilità della maggioranza parlamentare e di governo”³⁵⁵.

Le stesse considerazioni sono alla base del monito che la Corte rivolge al legislatore nella sentenza n. 35 del 2017 con la quale il Giudice delle leggi ha corretto alcuni profili di incostituzionalità della legge elettorale n. 52 del 2015³⁵⁶, introdotta per la sola Camera dei deputati nella convinzione dell'esito positivo della riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi finalizzata, tra l'altro, al superamento dell'assetto bicamerale paritario.

Ancora la Corte sottolinea l'importanza del sistema delle simmetrie, il cui assetto è ancora incerto a causa del metodo “performativo” della riforma³⁵⁷, bocciata dal corpo elettorale al referendum costituzionale dello scorso 4 dicembre.

In ogni caso, avendo il referendum “confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive”³⁵⁸, la Corte ricorda che “la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ La disamina di questi profili ci condurrebbe troppo lontano rispetto al tema di questa ricerca, perciò, per un approfondimento si v. R. DICKMAN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere. Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*, in *federalismi.it*, n. 4/2017; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita a però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017; R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017.

³⁵⁷ Sul riformismo “performativo” si v. S. STAIANO, *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, loc. cit., pp. 146 e ss. in cui l'A. spiega, a proposito dell'introduzione della l. n. 53 del 2015 confidando nella rapida conclusione dell'iter di riforma, la “tecnica” prescelta dal legislatore, consistente nell’«anticipare» gli effetti che sarebbero propri dell'intervento organico di riforma, rovesciando l'ordine delle fonti, per poi «sanare», o trarre dallo stato di sospensione in cui versa, la disciplina introdotta, con un successivo intervento «a regime».

³⁵⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017, al p.to 15.2 del considerato in diritto.

ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”³⁵⁹.

L'*excursus* condotto va riportato al bicameralismo nell'interrogarsi circa l'idoneità della legge elettorale ad incidere significativamente sui meccanismi istituzionali, correggendoli. Preliminarmente, però, alla luce di quanto analizzato, è opportuno fissare il punto principale della riflessione che si va svolgendo: posto lo stato di difficoltà in cui versa il sistema, occorre individuare dove si colloca la disfunzione.

Affermare che la disfunzione risiede *sic et simpliciter* nel modello simmetrico di bicameralismo, forse, può apparire inesatto, o meglio superficiale, perché l'analisi dei dati statistici relativi alla funzione legislativa nell'esperienza repubblicana sembra smentirlo.

TABELLA 2

Legislatura	Durata		Leggi approvate	Media mensile
	Mesi	Periodo		
I	61,5	8 maggio 1948 - 24 giugno 1953	2317	38
II	59,5	25 giugno 1953 - 11 giugno 1958	1897	32
III	59	12 giugno 1958 - 15 maggio 1963	1796	30
IV	60,5	16 maggio 1963 - 4 giugno 1968	1768	29
V	47,5	5 giugno 1968 - 24 maggio 1972	841	18
VI	49,5	25 maggio 1972 - 4 luglio 1976	1128	23
VII	35,5	5 luglio 1976 - 19 giugno 1979	666	19
VIII	48,5	20 giugno 1979 - 11 luglio 1983	963	20
IX	47,5	12 luglio 1983 - 1 luglio 1987	799	17
X	57,5	2 luglio 1987 - 22 aprile 1992	1076	19
XI	23,5	23 aprile 1992 - 14 aprile 1994	314	13
XII	24,5	15 aprile 1994 - 8 maggio 1996	295	12
XIII	60,5	9 maggio 1996 - 29 maggio 2001	906	15
XIV	59	30 maggio 2001 - 27 aprile 2006	686	12

³⁵⁹ *Ibidem*.

XV	24	28 aprile 2006 - 28 aprile 2008	112	5
XVI	58,5	29 aprile 2008 - 14 marzo 2013	391	7
XVII	48	15 marzo 2013 - oggi	295	6
	le rilevazioni si fermano al 4/3/2017			

Fonte: Camera dei deputati e Senato della Repubblica

La tabella 2³⁶⁰ - che alla voce “Leggi approvate” comprende, per ogni legislatura, anche le leggi di delega, di conversione di d.l., quelle collegate alla manovra finanziaria e di ratifica ai trattati internazionali - illustra la produzione legislativa da un duplice punto di vista: quello della quantità e quello della rapidità, indicando il numero e la media mensile di leggi approvate per legislatura.

L'evidenza immediatamente riscontrabile è una flessione graduale che mostra un ridimensionamento quantitativo progressivo nell'approvazione delle leggi.

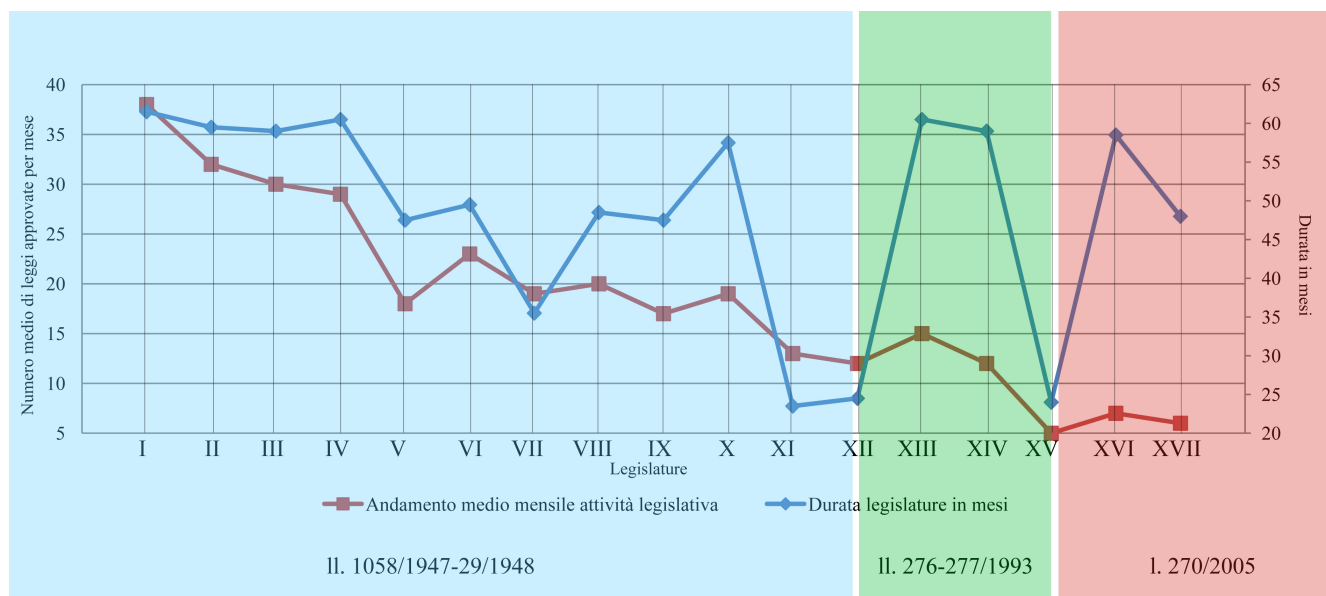
Nelle prime legislature la produzione è molto serrata; si produce, in media, addirittura una legge al giorno, tanto che gli studi di diritto comparato hanno evidenziato una tendenza del Parlamento italiano a limitare i propri *output* nei primi decenni della Repubblica per avvicinarsi agli standard delle altre democrazie occidentali³⁶¹.

Dall'osservazione dei dati il momento di rottura principale di questa evoluzione verso il basso sembra collocarsi nella X legislatura, che, attraverso un periodo di transizione, indicato dalla XI, segna il passaggio al sistema elettorale maggioritario.

³⁶⁰ I dati utilizzati nell'elaborazione della tabella sono tratti, fino alla XII legislatura, dal *Compendio statistico dalla I alla XII legislatura* del Notiziario della Camera dei deputati sull'Attività di indirizzo, controllo e informazione dati statistici e quantitativi; dalla XIII legislatura in poi, dalle *Statistiche sull'attività legislativa* reperibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, alla sezione Lavori.

³⁶¹ Si v. C. DE MICHELI, *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1/1997, pp. 151 e ss.; L. TIVELLI, *Le leggi nel guado della Repubblica*, in *il Mulino*, 1999, pp. 484 e ss.; M. GIULIANI, *Il processo legislativo: comparazioni diacroniche e internazionali*, in O. PETRACCA (a cura di), *La competitività dell'Italia. Le istituzioni*, Milano, Il Sole-24 Ore, pp. 63 e ss.

GRAFICO 1



Il grafico 1 mostra che in concomitanza con questa transizione, a fronte di un aumento medio della durata delle legislature, è possibile riscontrare una caduta vertiginosa nella produzione legislativa.

Il dato è di particolare interesse e ad esso va aggiunta anche la considerazione che, col passare degli anni, il procedimento ordinario ha perso rilevanza come mezzo per imporre gli indirizzi di governo, sempre più perseguiti attraverso la decretazione d'urgenza e i decreti legislativi³⁶², cui si è aggiunto un progressivo e sistematico ricorso alle norme di delegificazione.

I dati raccolti in tabella 3³⁶³ mostrano come cambia la produzione normativa a partire dalla X legislatura in poi. Sul totale degli atti normativi le leggi

³⁶² C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento cit.*, p. 217.

³⁶³ La tabella è stata realizzata attraverso lo studio di due diverse fonti, dalla X alla XV legislatura i dati sono tratti da V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri - Quaderno 2007*, p. 195; per la XVI legislatura i riferimenti sono ricavati dal Dossier *Dati e tendenze della legislazione statale* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Per la XVII legislatura in corso, i dati non sono ancora disponibili. È opportuno sottolineare che il cambiamento si è analizzato a partire dalla X legislatura perché i dati sul complesso della produzione legislativa sono disponibili soltanto a partire da quest'ultima.

occupano uno spazio sempre più ristretto, a fronte di un aumento notevole del peso dei decreti legislativi e dei regolamenti di delegificazione.

TABELLA 3

LEGISLATURA	LEGGI	DECRETI LEGISLATIVI	DECRETI - LEGGE ESCLUSI I REITERATI	DECRETI - LEGGE INCLUSI I REITERATI	REGOLAMENTI DI DELEGIFICAZIONE	TOTALE ATTI NORMATIVI
X	1076	129	213	433	10	1428
XI	314	97	192	475	7	610
XII	295	52	163	669	65	575
XIII	906	378	204	369	179	1667
XIV	686	288	216	-	133	1323
XV	112	110	43	-	63	328
XVI	299	186	-	92	77	654

Fonte: Camera dei deputati

Una tesi dottrinale³⁶⁴ ha teorizzato che il trasferimento di una serie di provvedimenti complessi dalle sedi parlamentari a quelle dell'esecutivo³⁶⁵

³⁶⁴ P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, in part. p. 521.

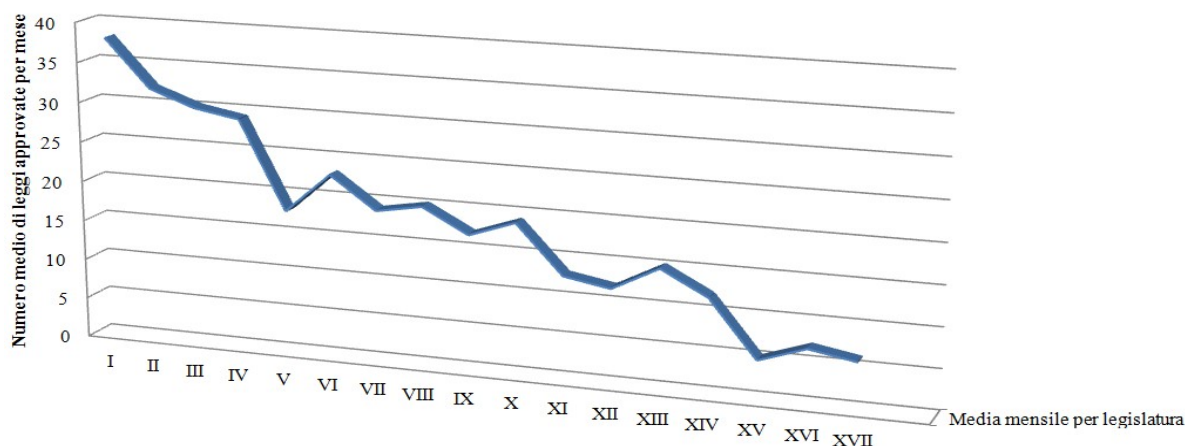
³⁶⁵ Ivi, p. 501 gli A. parlano di “opzioni che non toccano le *policies* di livello superiore ma che innovano significativamente, e per il lungo termine, ambiti decisivi della vita economica, sociale, istituzionale, internazionale” che hanno scontato “una duplice fonte di «sofferenza» decisionale. Da una parte, il frequente gravitare di queste politiche nell'orbita delle metapolitiche, con ricorrenti eccessi di ideologizzazione e non meno ricorrenti propensioni della classe politica a rimuovere o a procrastinare, nelle rispettive agende, simili tematiche, o a frammentarne e diluirne la portata decisionale entro le prassi incrementali delle micropolitiche per non rischiare di mettere in pericolo le posizioni raggiunte nella competizione sul primo livello. Dall'altra parte, il parallelo radicarsi della frequentazione consociativa dei partiti nelle micropolitiche, il formarsi di vincoli sostantivi, a lungo insormontabili, la possibilità di trattare i relativi ambiti di intervento decisionale nei termini di una qualche ridefinizione o razionalizzazione settoriale: per la «obiettivo» difficoltà di intervenire o correggere aspettative, tutele e rendite particolaristiche, reiteratamente legittimate e pervasivamente alimentate mediante le politiche di taglio *micro*”. Nello stesso senso cfr. M. COTTA, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante di argilla. Le ragioni della crisi della repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, Bologna 1996, p. 29.

trova una delle sue cause nell'attenuazione, nelle seconde, dell'influenza che il conflitto maggioranza-opposizione esercita sul contenuto del prodotto normativo finale.

Ecco il punto: non si può sostenere che il bicameralismo paritario abbia prodotto un difetto di legislazione, e neppure è possibile riscontrare - in assoluto - una lentezza del procedimento; si è vista la notevole velocità con la quale, nelle prime legislature, si producevano leggi ordinarie, che, tuttavia, come emerge dal grafico 2, si perde nel corso dell'esperienza repubblicana, evidenziando una sempre minore rapidità.

GRAFICO 2

**Andamento medio mensile
attività legislativa**



Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Media mensile per legislatura	38	32	30	29	18	23	19	20	17	19	13	12	15	12	5	7	6

Quello che, invece, pare potersi affermare è che la disfunzione risiede nella difficoltà da parte delle forze politiche di trovare l'accordo in ordine alle scelte ordinamentali da perseguire. Il rallentamento, infatti, inizia

evidentemente nel periodo in cui si colloca il principio di quella crisi partitica intesa nel senso di una transizione che non accenna a definirsi.

Le procedure non sono cambiate, ma è mutato il contesto: manca quella dimensione dialogico - compromissoria che aveva condotto alla costruzione del modello aperto di bicameralismo italiano e che ha funzionato “sino a quando i partiti sono stati in grado di porre una regola e un confine allo scontro politico”³⁶⁶.

Uno scontro politico che neppure il passaggio al sistema maggioritario è riuscito ad arginare.

Sebbene, infatti, come evidenzia la tabella 4³⁶⁷, dopo la XII legislatura è possibile riscontrare un aumento medio della durata dei governi, non pare errato escludere che la tanto ricercata governabilità sia in grado di risolvere la disfunzione principale dell'esperienza più recente: l'incapacità delle forze politiche di creare convergenza.

TABELLA 4

Giorni in carica	Giorni effettivi	Governo	Periodo
203	190	De Gasperi II	14 luglio 1946 - 2 febbraio 1947
118	99	De Gasperi III	2 febbraio 1947 - 1° giugno 1947
358	346	De Gasperi IV	1° giugno 1947 - 24 maggio 1948
614	598	De Gasperi V	24 maggio 1948 - 28 gennaio 1950
544	534	De Gasperi VI	28 gennaio 1950 - 26 luglio 1951
721	704	De Gasperi VII	26 luglio 1951 - 16 luglio 1953
32	12	De Gasperi VIII	16 luglio 1953 - 17 agosto 1953
155	141	Pella	17 agosto 1953 - 19 gennaio 1954
22	11	Fanfani I	19 gennaio 1954 - 10 febbraio 1954
511	497	Scelba	10 febbraio 1954 - 6 luglio 1955
684	670	Segni I	6 luglio 1955 - 20 maggio 1957
408	395	Zoli	20 maggio 1957 - 2 luglio 1958

³⁶⁶ L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, loc. cit., p. 24.

³⁶⁷ I dati rielaborati in tabella sono tratti dal *Compendio statistico dalla I alla XII legislatura* del Notiziario della Camera dei deputati per l'attività legislativa, di indirizzo, controllo e informazione dati statistici e quantitativi. Per i Governi dalla XIII legislatura in poi si è fatto riferimento alla Sezione *I Governi nelle legislature* del sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

229	208	Fanfani II	2 luglio 1958 - 16 febbraio 1959
404	373	Segni II	16 febbraio 1959 - 26 marzo 1960
123	115	Tambroni	26 marzo 1960 - 27 luglio 1960
575	555	Fanfani III	27 luglio 1960 - 22 febbraio 1962
485	448	Fanfani IV	22 febbraio 1962 - 22 giugno 1963
166	136	Leone I	22 giugno 1963 - 5 dicembre 1963
231	204	Moro I	5 dicembre 1963 - 23 luglio 1964
581	547	Moro II	23 luglio 1964 - 24 febbraio 1966
851	831	Moro III	24 febbraio 1966 - 25 giugno 1968
171	147	Leone II	25 giugno 1968 - 13 dicembre 1968
235	203	Rumor I	13 dicembre 1968 - 6 agosto 1969
234	185	Rumor II	6 agosto 1969 - 28 marzo 1970
130	99	Rumor III	28 marzo 1970 - 6 agosto 1970
561	527	Colombo	6 agosto 1970 - 18 febbraio 1972
128	8	Andreotti I	18 febbraio 1972 - 26 giugno 1972
377	351	Andreotti II	26 giugno 1972 - 8 luglio 1973
250	237	Rumor IV	8 luglio 1973 - 15 marzo 1974
253	202	Rumor V	15 marzo 1974 - 23 novembre 1974
446	410	Moro IV	23 novembre 1974 - 12 febbraio 1976
168	78	Moro V	12 febbraio 1976 - 30 luglio 1976
591	535	Andreotti III	30 luglio 1976 - 13 marzo 1978
373	324	Andreotti IV	13 marzo 1978 - 21 marzo 1979
136	10	Andreotti V	21 marzo 1979 - 5 agosto 1979
243	227	Cossiga I	5 agosto 1979 - 4 aprile 1980
197	175	Cossiga II	4 aprile 1980 - 18 ottobre 1980
253	219	Forlani	18 ottobre 1980 - 29 giugno 1981
420	404	Spadolini I	29 giugno 1981 - 23 agosto 1982
101	82	Spadolini II	23 agosto 1982 - 2 dicembre 1982
244	147	Fanfani V	2 dicembre 1982 - 4 agosto 1983
1093	1058	Craxi I	4 agosto 1983 - 1° agosto 1986
260	214	Craxi II	1° agosto 1986 - 18 aprile 1987
102	10	Fanfani VI	18 aprile 1987 - 29 luglio 1987
259	226	Goria	29 luglio 1987 - 13 aprile 1988
466	401	De Mita	13 aprile 1988 - 23 luglio 1989
629	614	Andreotti VI	23 luglio 1989 - 13 aprile 1991
442	377	Andreotti VII	13 aprile 1991 - 28 giugno 1992
305	298	Amato I	28 giugno 1992 - 29 aprile 1993
377	259	Ciampi	29 aprile 1993 - 11 maggio 1994
251	225	Berlusconi I	11 maggio 1994 - 17 gennaio 1995
486	359	Dini	17 gennaio 1995 - 18 maggio 1996

886	874	Prodi I	18 maggio 1996 - 21 ottobre 1998
427	423	D'Alema I	21 ottobre 1998 - 22 dicembre 1999
125	118	D'Alema II	22 dicembre 1999 - 26 aprile 2000
411	400	Amato II	26 aprile 2000 - 11 giugno 2001
1412	1409	Berlusconi II	11 giugno 2001 - 23 aprile 2005
389	374	Berlusconi III	23 aprile 2005 - 17 maggio 2006
722	617	Prodi II	17 maggio 2006 - 8 maggio 2008
1287	1283	Berlusconi IV	8 maggio 2008 - 16 novembre 2011
528	401	Monti	16 novembre 2011 - 28 aprile 2013
300	292	Letta	28 aprile 2013 - 22 febbraio 2014
1024	1019	Renzi	22 febbraio 2014 - 12 dicembre 2016
87	87	Gentiloni	12 dicembre 2016 - in carica

Fonte: Camera dei deputati e Presidenza del Consiglio dei Ministri

La governabilità, invero, non è mai stata un indicatore attendibile considerato che, nella prima fase della storia repubblicana, l'instabilità dei governi era abnorme, eppure, è proprio in quella fase che la grande capacità di mediazione politica rendeva funzionali i meccanismi istituzionali.

D'altra parte, le procedure sono rimaste invariate e l'esperienza dimostra che “quando il sistema politico ha richiesto accelerazioni, anche a livello costituzionale, accelerazione si è avuta”³⁶⁸.

È il caso, ad esempio, della l. costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha introdotto in Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il cd. *Fiscal compact*, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, modificando il testo dell'art. 81. Il suo *iter* spedito³⁶⁹ ha evidenziato che, ancora oggi, in presenza dell'accordo, le procedure sono tutt'altro che disfunzionali.

³⁶⁸ S. STAIANO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016, p. 294.

³⁶⁹ Il seguente link <http://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=4620&sede=&tipo=> rimanda ad una sezione del sito istituzionale della Camera dei deputati dove è possibile ricostruire le fasi e i tempi dell'iter parlamentare della l. cost. 1 del 2012.

Quindi il problema è che il sistema partitico in crisi non riesce a svolgere in maniera efficiente quel ruolo trainante che il modello di bicameralismo paritario gli affida nell'esperienza italiana³⁷⁰.

Questo, da un lato, conferma il peso rilevante delle implicazioni partitiche in un sistema istituzionale che ne riflette le dinamiche³⁷¹, dall'altro ci riporta all'importanza che il contesto assume per il modello bicamerale, importanza che si è tentato di sottolineare fin dall'inizio di questa analisi.

Il bicameralismo simmetrico è l'emblema della diffidenza che in sede Costituente le une forze nutrivano nei confronti delle altre che, all'alba di una democrazia, preferirono irreggimentare il governo in una robusta struttura di controlli.

Oggi quella funzione di garanzia può ormai considerarsi “esaurita”³⁷², non nel senso che di contrappesi non vi sia più la necessità, perché affermare questo vorrebbe dire andare contro la logica di limitazione del potere che connota il concetto stesso di democrazia costituzionale.

Il punto è che, a contesto mutato, pare che la funzione cui è chiamato il bicameralismo in questo periodo storico dell'esperienza italiana sia quella di raccordo tra centro e autonomie, in cui sarebbero queste ultime a fungere da contrappeso alla dimensione sempre più centralizzata del potere di governo.

³⁷⁰ M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali cit.*, p. 99 parla della rottura del sistema “di partiti forti e strutturati, capaci di assolvere a compiti di integrazione e di veicolare interessi e bisogni non solo particolaristici”.

³⁷¹ Cfr. sul punto S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, loc. cit., p. VII che avverte circa l'erroneità di “assume(re) che il sistema dei partiti si sia disposto, nell'intera esperienza repubblicana e fino ad oggi, fuori dell'alveo della Costituzione”, “mentre vale pressoché esattamente il contrario: il sistema dei partiti, nella sua strutturazione, nelle sue dinamiche e nel suo rapporto con la forma di governo, è prefigurato secondo un modello, connotato dall'elevata elasticità che i costituenti hanno voluto a esso imprimere, al quale si è pienamente orientato e di cui ha esplorato ogni possibilità. Nello stesso senso si v. M. SCUDIERO, *Prefazione*, in N. MANCINO, *La Costituzione lacerata*, Avellino 2006, p. XIV; L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, loc. cit., p. 24 dove l'A. afferma che in Costituente “si costruì un edificio politico nel quale le istituzioni erano prive di autonomia rispetto ai partiti e decidevano quando e come i partiti avevano deciso che esse avrebbero dovuto decidere”.

³⁷² Così P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 103.

Con un bicameralismo differenziato che conduca le autonomie al centro, inoltre, si potrebbe restituire alla seconda Camera italiana quella funzione di contropotere che con il modello paritario le è negata, dal momento che, per funzionare nella forma di governo parlamentare, essa deve operare «all'unisono» con la prima Assemblea.

Del resto, attribuire al Senato un ruolo integrativo della rappresentanza, oltre ad essere coerente con le premesse teoriche da cui si è partiti³⁷³, significherebbe cercare di rinnovare quella dimensione dialogico - compromissoria che aveva condotto all'attuale modello e che da troppo tempo manca, in una transizione che, non riuscendo a compiersi, blocca la capacità decisionale delle istituzioni creando delle disfunzioni nella forma di governo non più tollerabili³⁷⁴.

³⁷³ Cfr. il secondo capitolo di questo lavoro.

³⁷⁴ Un esempio emblematico di queste disfunzioni interorganiche è quello delle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 della Corte costituzionale, cui pure si è fatto riferimento a proposito del meccanismo delle simmetrie elettorali. Si tratta del picco più alto, forse, della funzione di “supplenza” che la Corte costituzionale ha svolto in questi anni rispetto alla carenza e, soprattutto, alla debolezza della decisione politica; soprattutto in considerazione della materia su cui esse sono intervenute. Quello elettorale, invero, è un campo riservato alla discrezionalità legislativa, come la Corte non ha mancato di sottolineare. Sul punto la letteratura è a dir poco sconfinata, così come le implicazioni teoriche cui l'argomento induce e, anche se non è questa la sede adatta ad approfondirle, si rimanda, *ex aliis*, a S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.

CAPITOLO IV

QUALI PROSPETTIVE PER IL BICAMERALISMO ITALIANO

Sommario: 1. *La rappresentanza territoriale in Italia.* 2. *La rappresentanza territoriale nella fallita riforma cd. Renzi-Boschi.* 3. *Ancora sul Senato: la rappresentanza territoriale e il *tópos* delle riforme.* 4. *Il Bundesrat tedesco come modello di regionalizzazione della seconda Camera?*

1. *La rappresentanza territoriale in Italia.*

L'esigenza di una seconda Camera di rappresentanza territoriale, conclusione cui si è pervenuti dall'analisi del funzionamento del bicameralismo simmetrico italiano nell'esperienza repubblicana, necessita di essere sottoposta a verifica nell'interrogarsi circa il ruolo che questa potrebbe svolgere nel sistema istituzionale.

In particolare, occorre approfondire le motivazioni per le quali si ritiene che quella funzione di raccordo tra centro e autonomie - anch'essa ormai un *tópos* nella letteratura giuridica come nelle proposte istituzionali³⁷⁵ - debba essere svolta nella sede parlamentare.

Il punto di partenza è la commistione tra unità nazionale e autonomia territoriale enunciata nell' art. 5 Cost. che è, insieme, “norma di principio”,

³⁷⁵ In questo senso, sulla “necessità (...) che si faccia ordine nei rapporti centro-periferia” si v. M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in AA. VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno AIC. Roma, 6-7 Novembre 1998*, Padova 1999, p. 501.

“norma di organizzazione” e “norma di programma”³⁷⁶, con le implicazioni che ne conseguono.

In quanto collocata tra i principi fondamentali, connotativi del “nucleo duro” della Costituzione, la disposizione eleva quello di autonomia “a principio fondamentale dell'ordinamento dello stato”³⁷⁷, rendendolo una delle esplicazioni del principio democratico.

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, insieme al decentramento territoriale dell'apparato statale e in collegamento con il titolo V della parte seconda della Costituzione, permeano di autonomia l'intero ordinamento³⁷⁸. E, nel prevedere che la Repubblica, una e indivisibile, vi “adequ(i) i principi ed i metodi della sua legislazione”, l'art. 5 rende quella dell'autonomia “la faccia interna della sovranità dello Stato”³⁷⁹. Sono note, tuttavia, le vicende tormentate del regionalismo italiano che chiamano in causa le altre due connotazioni dell'art. 5 Cost. come “norma di organizzazione”, nel riflesso che il principio autonomistico deve riverberare sull'assetto complessivo della forma di Stato - uno e indivisibile, ma garante delle autonomie territoriali - e come “norma di programma”, cioè di orientamento giuridicamente vincolante per il legislatore³⁸⁰.

Le chiamano in causa, però, in senso negativo, perché il modello di “Stato regionale” tracciato dal compromesso costituente³⁸¹ ha dovuto attendere la

³⁷⁶ Si v. R. BIFULCO, Art. 5, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, p. 136.

³⁷⁷ G. BERTI, Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975, p. 286.

³⁷⁸ Così S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, in *confronticostituzionali.eu*, 5 giugno 2014, p. 1. Cfr. anche G. DE VERGOTTINI, *Il rapporto centro-periferia in Italia*, in F. LANCHESTER, I. STAFF (a cura di), *Lo Stato democartico dopo il fascismo ed il nazionalismo*, Milano 1999, p. 398.

³⁷⁹ G. BERTI, Art. 5, loc. cit., p. 286.

³⁸⁰ Si v. G. MIELE, *La Regione*, in *Commentario Calamandrei-Levi*, vol. II, Firenze 1950, p. 232; R. BIFULCO, Art. 5, loc. cit., p. 136.

³⁸¹ Su cui si v. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1317 parla di una “povertà culturale” alla base del lavoro svolto in Costituente, derivante “dalla impreparazione con la quale veniva affrontato il tema del regionalismo, che in Italia era stato privo di concrete esperienze storiche e –

legge di delega n. 281 del 1970, in forza della quale i decreti di trasferimento del 1972 individuavano gli ambiti di competenza regionale secondo logiche di difesa degli interessi ministeriali, lasciando le competenze più importanti in capo allo Stato³⁸².

La timida attuazione delle Regioni a statuto ordinario, quindi, rappresenta la prima tappa di un *iter* contrastato che tenta, da allora, di districarsi tra la pervasiva “eccedenza retorica degli ideologismi”³⁸³ e la necessità, sempre più avvertita, di consentire un'adeguata partecipazione delle Regioni alle organizzazioni e alle attività degli organi costituzionali dello Stato centrale³⁸⁴.

Delle note vicende³⁸⁵ che hanno condotto alla riforma del titolo V della Costituzione e alla l. 5 maggio 2009, n. 42 resta l'evidenza giuridica di un ordinamento regionale che è rimasto imbrigliato nelle “incompletezze” e “incongruenze del disegno legislativo” che, nell'assenza di “soluzioni

salve poche eccezioni – avaro di adeguate riflessioni teoriche”. Nello stesso senso si v. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2003, p. 123.

³⁸² Utilizzando la “tecnica del ritaglio”, sul punto si v. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano 1971; N. OCCHIOCUPO, *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5/1989, pp. 1322 e 1333. Per un'analisi più generale sulle “difficoltà” nella storia del regionalismo italiano di “fare attecchire, nel nostro sistema istituzionale, una solida rete di autonomie regionali, dando piena attuazione al disegno delineato dalla Costituzione” si v. A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in ID. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, pp. 199 e ss.

³⁸³ S. STAIANO, *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in ID. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino 2016, p. 1 “la vicenda del regionalismo italiano si è mossa per alcuni decenni lungo una linea di contrastata affermazione del principio di autonomia: alla legislazione intesa a dislocare i poteri dal «centro» alla «periferia», hanno fatto riscontro forti resistenze e processi di riattrazione delle competenze, con effetti disfunzionali nel sistema complessivo, alcuni dei quali si sono rivelati purtroppo non reversibili”.

³⁸⁴ Sulla quale si v. G. AMATO, *La via italiana alle Regioni*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, Milano 1979; ID., *Una repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna 1980, pp. 173 e ss.

³⁸⁵ Su cui cfr. S. STAIANO, *Presentazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli 2006, pp. IX e ss.; A. MORRONE, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004, pp. 253 e ss.

normative forti, idonee a essere messe efficacemente in opera”³⁸⁶, hanno condotto ad un'elevata tensione nei rapporti tra Stato e Regioni in ordine alle rispettive competenze³⁸⁷.

E questo, nell'assenza di una sede di raccordo centro - periferia capace di contenere i conflitti, ha determinato una “espansione dell'opera di supplenza della giurisdizione”³⁸⁸. È stata la Corte costituzionale, infatti, a comporre i contrasti tra Stato e Regioni in ordine alla distribuzione di competenze tra gli stessi, rimodellando il sistema in chiave centralista³⁸⁹.

La giuridicizzazione del conflitto, però, è disfunzionale non soltanto negli esiti, che rimarcano la necessità di una sede politica di raccordo idonea a dare concreta attuazione alla previsione dell'art. 5 Cost., ma anche sul piano dell'opportunità, dal momento che i conflitti appartengono alla dimensione politica e alla sua evoluzione nelle dinamiche della forma di Stato e di governo³⁹⁰.

Si tratta, dunque, di un regionalismo in crisi, che necessita di una soluzione che sia in grado di portare a compimento il suo faticoso percorso, soprattutto

³⁸⁶ S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, p.5. Nello stesso senso e specificamente in ordine alla mancata previsione di norme attuative da parte della l. cost. n. 3/2001 si v., *ex multis*, T. GROPPi, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e auto applicazione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, pp. 219 e ss.

³⁸⁷ Cfr., *ex aliis*, U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in *www.issirfa.cnr.it*, luglio 2007.

³⁸⁸ S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, loc. cit., p. 2 in cui l'A. ne parla in connessione con la “particolare debolezza dei centri di decisione politica”; più approfonditamente cfr. ID., *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, loc. cit., pp. 2 e 3.

³⁸⁹ Cfr. sul punto l'analisi di S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, loc. cit., pp. 5 e 6.

³⁹⁰ Cfr. I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008, p. 165; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 818 e ss.; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli 2004, p. 80.

in questa fase del suo sviluppo, definibile, a partire dalle riforme del 1999 e del 2001, come della “sfida della differenziazione”³⁹¹.

Una sfida, o meglio, un'opportunità che la Costituzione enuncia all'art. 123 nel riconoscere a ciascuna Regione la competenza di differenziare la propria forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento³⁹².

Un'opportunità che, tuttavia, non è stata ancora colta, perché vi sarebbe bisogno di un organo costituzionale che, attraverso una funzione insieme “decentratrice” e “omogeneizzante”³⁹³, rispondesse alla necessità che i territori hanno di essere rappresentati nell'organizzazione dello Stato composto.

Questa, dunque, la funzione cui il bicameralismo italiano è chiamato nel contesto attuale, di composizione del pluralismo³⁹⁴ quale “sede di congiunzione e mediazione tra indirizzo politico nazionale ed esigenze autonomistiche”³⁹⁵ che, nella composizione simmetrica tra unità ed autonomia, rappresenterebbe la soluzione attuativa dell'art. 5 della Costituzione.

Questa sintesi, infatti, significherebbe realizzare una valorizzazione delle autonomie ponendo l'accento sull'esigenza che il rispetto dei territori

³⁹¹ Così S. RAGONE, *El regionalismo italiano en tres etapas*, in G. E. MENDOZA MARTELO, J. A. CEPEDA AMARÍS, L. ESTUPIÑÁN ACHURY (a cura di), *Una mirada a las regiones desde la justicia consitucional*, Bogotá 2013, pp. 109 e ss.; ID., “Sustainable Differentiation”: *The Twenty-First Century Challenge to Decentralization (A Comparative Study of Italy and Spain, with Special Attention to Constitutional Case Law)*, in A. LÓPEZ-BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN-EPIFANIO (a cura di), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of territorial Autonomy in Spain*, Berlin-Heidelberg 2013, p. 192.

³⁹² Su cui cfr. l'analisi di R. BIFULCO, *Federalismo e diritti*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, pp. 113 e ss.

³⁹³ Cfr. E. AJA, X. ARBOS, *El Senado, càmara posible de las autonomias*, in *Revista de Estudios politicos*, 1980, p. 30; U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, n. 3/1996, pp. 428 e ss.; ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, loc. cit., p. 119.

³⁹⁴ Su cui si v. U. ALLEGRETTI, *Autonomia nazionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 70 e ss. Per il rapporto tra pluralismo e Parlamento si rinvia alle considerazioni svolte al § 4 del secondo capitolo di questo lavoro.

³⁹⁵ Così P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2015.

impone, quella, cioè, di far convergere le istanze particolaristiche nel processo decisionale unitario, che sostanzia il significato ultimo della rappresentanza territoriale.

Se è vero che “occorre adattare il bicameralismo alle istituzioni esistenti intorno al Parlamento e soprattutto alle tradizioni e alla caratterizzazione attuale e storica della società”³⁹⁶, allora, la risposta al *quomodo* del bicameralismo italiano risiede nel dare piena espressione in Senato alle autonomie regionali.

Per questo motivo si è parlato specificamente di un Senato delle Regioni e non di una generica Camera delle autonomie che introdurrebbe in Parlamento anche gli altri enti locali. Si tratta di un modello che non trova riscontro nelle seconde Camere degli Stati composti; gli enti locali, infatti, sono livelli statali privi di potestà legislativa.

Inoltre, con specifico riguardo all'ordinamento italiano, l'art. 7 della l. cost. n. 3 del 2001 ha previsto che “in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”. È questa la sede in cui “rafforzare il quadro delle autonomie territoriali rispetto al centro”³⁹⁷, attraverso un confronto in cui la Regione fungerebbe da interlocutore delle loro istanze, col compito di sintetizzarle e portarle nell'*iter* di formazione del processo decisionale.

D'altra parte, il modello misto costituirebbe un “fattore di irrazionale disomogeneità del collegio”³⁹⁸, irrazionale rispetto all'evoluzione del processo storico secondo cui si è venuto disponendo il regionalismo italiano,

³⁹⁶ G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova 2001, pp. 462 e 463 in cui l'A. sottolinea come il bicameralismo non sia “indifferente dunque al regime politico o alla funzione di governo, né alla condizione di libertà in cui trovasi la società”.

³⁹⁷ Così R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Torino 2011, p. 215.

³⁹⁸ S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, loc. cit., p. 7; ID., *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, loc. cit., p. 8.

per il cui compimento il Senato delle Regioni, più che una via percorribile, appare “un'esigenza ineludibile”³⁹⁹.

Così si ritorna al quesito iniziale, in quanto è il dialogo centro-periferia che sostanzia di effettività la funzione di una seconda Camera territoriale. Questo dialogo, allontanando i particolarismi da ipotesi di rottura dell'unità nazionale e impegnando le autonomie a trovare una soluzione solidaristica alle rispettive differenze, affiderebbe al Senato delle Regioni il ruolo che l'auriga platonica svolge nel mito della biga alata.

Si tratta di una funzione di mediazione allo stato inesistente, ma di cui si avverte l'esigenza, proprio come nel Fedro di Platone occorre che tra le dimensioni opposte dell'anima irascibile e di quella concupiscibile, sia l'anima razionale a trainare una biga che altrimenti finirebbe fuori strada⁴⁰⁰.

È un ruolo che, peraltro, si adatta alla forma di governo parlamentare con una seconda Camera di rappresentanza territoriale che, fatta fuoriuscire dalla relazione fiduciaria, potrebbe finalmente svolgere una funzione autonoma rispetto alla prima, fungendo da contrappeso istituzionale alla dimensione partitocratica della prima Assemblea⁴⁰¹.

Questo è tanto più vero quando si è in presenza di un sistema elettorale maggioritario⁴⁰² che, in coerenza con l'analizzato processo di trasformazione

³⁹⁹ Ivi, p. 909. *Contra* cfr. la posizione di R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *Ist. fed.*, n. 6/2007 che ne parlano come di un “mito”, suggerendo di concentrare la rappresentanza territoriale nel sistema delle Conferenze mediante una modifica di quest'ultimo per via legislativa ordinaria. Sul punto si v. anche I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006.

⁴⁰⁰ PLATONE, *Fedro* (246a-249d), trad. it. di P. PUCCI, in PLATONE, *Opere complete*, Roma-Bari 1985.

⁴⁰¹ P. HÄBERLE, *Legal comparison for constitutional development - The relevance of federalism and regionalism*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006, p. 58 individua in questa limitazione il senso precipuo dell'organizzazione bicamerale del Parlamento.

⁴⁰² Si v. l'analisi di B. CARAVITA, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, pp. 636 e ss.; V. LIPPOLIS, *Audizione di Vincenzo Lippolis*, in *fondazioneMAGNACARTA* <http://magna-carta.it>, 17 agosto 2007.

del sistema partitico, conferisce all'unidimensionalità del potere politico, da controbilanciare col contrappeso regionale⁴⁰³.

Gli effetti positivi del Senato delle Regioni, poi, si riverberano anche sul versante della rappresentanza, soddisfacendo quell'esigenza di integrazione che permetterebbe alla seconda Assemblea di svolgere una funzione collaborativa rispetto alla prima, costituendo, nel ricondurre “in un alveo nazionale” le diverse esigenze territoriali, quella sede politica in cui “le Regioni sarebbero chiamate a comporre i propri interessi con quelli delle altre Regioni e con quelli dello Stato”⁴⁰⁴.

2. La rappresentanza territoriale nella fallita riforma cd. Renzi-Boschi.

La più recente ipotesi di riforma costituzionale che ha impegnato il dibattito giuridico e politico fino alla sua reiezione popolare al referendum del 4 dicembre u.s. è il disegno di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016 recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della II parte della Costituzione”.

Ultimo della lunga serie di tentativi accumulatisi nel corso della storia repubblicana⁴⁰⁵, la cd. riforma Renzi-Boschi proponeva di differenziare il

⁴⁰³ Cfr. S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, loc. cit., p. 9.

⁴⁰⁴ I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2007, p. 912. Nello stesso senso si v. gli interventi di V. Lippolis e M. Luciani in Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato, 8 maggio 2014.

⁴⁰⁵ Su cui si v., *ex multis*, la ricostruzione di C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2015.

bicameralismo italiano con una seconda Camera presentata come rappresentativa dei territori.

Va subito detto che la scelta del legislatore di estromettere la seconda Assemblea dalla relazione fiduciaria non solo è condivisibile, ma rappresenta un obiettivo da perseguire, modello per qualsivoglia tentativo di modifica del bicameralismo italiano.

Questo per due ordini di motivi. Innanzitutto per restituire efficienza al Parlamento, indebolito per l'instabilità delle alleanze politiche e per le ragioni istituzionali esaminate, che si collocano all'origine della rottura di quel sistema delle simmetrie che, pur ridimensionando il ruolo del Senato, «all'unisono» con la prima Camera, aveva assicurato il funzionamento del sistema.

Poi, e di conseguenza, per creare le condizioni per la stabilità dell'Esecutivo tanto ricercata per via elettorale⁴⁰⁶, ma che solo con una razionalizzazione del rapporto di fiducia potrebbe essere sottratto al condizionamento dell'«alea»⁴⁰⁷ delle diverse maggioranze.

Tuttavia, non basta estromettere il Senato dalla relazione fiduciaria per restituirgli quel ruolo di limitazione che si è visto essere la fondamentale *ratio* giuridica del bicameralismo, perché questa si sostanzia in una funzione di integrazione della rappresentanza politica della prima Camera e, per questo, di collaborazione con quest'ultima.

⁴⁰⁶ Per un approfondimento sul punto cfr. M. SCUDIERO, *La rappresentanza politica*, in F. BENVENUTI, F. CUOCOLO, M. SCUDIERO, *La costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista (Atti del XXXIII Convegno nazionale di studio Roma, 3-5 dicembre 1982)*, Milano 1983, p. 79, dove spiega come “non è possibile che una riforma del sistema elettorale possa rappresentare la panacea per la modifica del quadro esistente”; F. PASTORE, *Partiti e movimenti politici nel momento elettorale e sotto la vigenza dell'Italicum*, in *dirittifondamentali.it*, 11 maggio 2015; G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 7/2016.

⁴⁰⁷ L'espressione è ripresa da M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”*, in *www.senatodelleautonomie.it*, marzo 2014, p. 2.

Sul punto, non pare potersi ritenere centrata, nel progetto di riforma, l'intenzione dichiarata di realizzare una seconda Camera di rappresentanza territoriale.

Dall'analisi dei dibattiti che hanno condotto al testo approvato emerge che, nel corso dei lavori parlamentari, si è tenuto conto dei modelli europei di bicameralismo differenziato in cui il principio di rappresentanza popolare della Camera bassa è integrato dalla rappresentanza territoriale della seconda Assemblea.

Si tratta di quelli di Germania, Austria, Spagna e Belgio⁴⁰⁸ e la soluzione finale sembrava aver prescelto una soluzione ibrida tra il *Bundesrat* tedesco e quello austriaco⁴⁰⁹.

Come nel modello austriaco, la legge di revisione disponeva che i membri del nuovo Senato delle Regioni venissero eletti dai Consigli regionali, tuttavia, si discostava dallo stesso quando prevedeva che l'elezione sarebbe dovuta avvenire tra i componenti degli stessi Consigli. Questo, invero, è un elemento mutuato dal sistema tedesco, in cui i governi dei *Länder* eleggono i membri del *Bundesrat* tra i componenti dell'esecutivo del *Land*. La riforma, in difformità dai modelli comparati, prevedeva, poi, l'elezione di un sindaco per ciascun territorio regionale, giustificata con la necessità di dar voce a questi enti locali fortemente radicati nel tessuto autonomistico⁴¹⁰.

Come accade sia per il *Bundesrat* tedesco che per quello austriaco, la durata della carica sarebbe coincisa con quella dell'organo di provenienza. Essa avrebbe dovuto essere esercitata senza vincolo di mandato come in Austria,

⁴⁰⁸ Per un quadro sinottico si v. Senato della Repubblica, Servizio Studi, Nota breve “SENATI in un *flash*”, n. 23, febbraio 2014.

⁴⁰⁹ Per la cui trattazione diffusa si rinvia a Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dossier *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, n. 54, settembre 2013; P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2015, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, pp. 257-324 e 325-381.

⁴¹⁰ Cfr. R. Nania in Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato, 30 luglio 2015.

differentemente a quanto accade in Germania, in cui i parlamentari provenienti dallo stesso *Land* sono vincolati a votare in modo unitario.

Le funzioni, invece, avvicinavano il modello più al sistema tedesco, soprattutto per la forte partecipazione al procedimento legislativo prevista dall'art. 70, laddove in Austria il *Bundesrat* è titolare di un mero potere di veto sospensivo.

In concreto, quindi, il Senato della riforma cd. Renzi-Boschi non si presentava come conforme ai modelli europei evidenziati⁴¹¹, svelando degli aspetti di problematicità ascrivibili, ancora una volta, all'impossibilità di comporre le posizioni ideologiche emerse nel corso dei lavori parlamentari.

La divaricazione maggiore nel dibattito, non a caso, ha riguardato il punto più incerto della disciplina: l'elezione dei senatori. Quando il 5° co. del proposto art. 57 prevedeva che i senatori fossero “eletti in conformità alle scelte degli elettori per i candidati consiglieri”⁴¹² poneva una disposizione difficile da interpretare, certo inedita nell'ambito delle esperienze comparate. Essa, chiaramente volta a sopire quell'irriducibile polemica ideologica tra sostenitori dell'elettività diretta o indiretta, che ha estenuato il dibattito fin dalle prime sedute⁴¹³, aveva condotto ad una soluzione che - ai sensi del 6°

⁴¹¹ Sul punto si v. l'analisi critica di M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 7 e ss.

⁴¹² Sul punto si v. Senato, 3 ottobre 2015, seduta nella quale ha ottenuto esito positivo il voto sull'emendamento 2.204 (Finocchiaro, Zeller, Zanda, D'Adda). Sulla criticità della formula cfr. I. CIOLLI, *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 5 febbraio 2016, p. 3; ID., *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, pp. 13 e ss.; T. E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, p. 4; V. DE SANTIS, *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5, del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *forumcostituzionale.it*, 24 novembre 2015.

⁴¹³ Cfr. ad es. la veemenza dell'intervento di L. Tarquinio in Senato, seduta del 14 luglio 2014.

co. - lasciava ampio margine di manovra alla legge ordinaria quanto alla concreta disciplina delle modalità⁴¹⁴.

Sarebbe stata quest'ultima, invero, in caso di esito positivo del referendum, a dare forma alla legittimazione del Senato che, nel congegnare un meccanismo intermedio che realizzasse la doppia investitura, avrebbe difficilmente potuto orientare la disposizione nel senso dell'elezione indiretta.

Al di là delle distorsioni ideologiche, infatti, l'elezione indiretta rappresenta lo strumento attraverso cui connotare di concretezza l'auspicata integrazione della rappresentanza⁴¹⁵, sottraendo la seconda Camera alle dinamiche partitiche nel portare in primo piano l'esigenza del raccordo con i territori e prevedendo il vincolo di mandato per i senatori⁴¹⁶.

Il libero mandato parlamentare, infatti, è una caratteristica irrinunciabile della rappresentanza politica⁴¹⁷, ma non conferisce all'effettività di quella territoriale, perché, affinché questa sia autentica, occorre assicurare la rispondenza dell'operato dei rappresentanti alle istanze territoriali⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Cfr., *ex aliis*, N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4/2016.

⁴¹⁵ Cfr. in questo senso I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, loc. cit., pp. 912 e 913 dove l'A. osserva come la rappresentanza territoriale della seconda Camera “potrebbe contribuire alla ricostruzione dell'identità degli elettori e degli eletti partendo dalla loro collocazione territoriale e geografica” in quanto “la crisi della rappresentanza politica porta paradossalmente ad una nuova e crescente domanda di rappresentanza e di partecipazione. Perciò riconoscere una naturale necessità di rappresentare anche il territorio nel quale si vive può contribuire a soddisfare questa esigenza”.

⁴¹⁶ Si v. in tal senso S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, loc. cit., p. 9.

⁴¹⁷ Sul quale si v., tra tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano 1991.

⁴¹⁸ Sul punto si v. P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme elettorali*, loc. cit., p. 104. Cfr. l'audizione di M. Luciani in Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato, 28 luglio 2015; I. CIOLLI, *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, loc. cit., p. 2; F. GRANDI, *Mandato imperativo e Senato delle Autonomie. Una breve riflessione*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, aprile 2014, pp. 2 e 3 che sottolinea come il divieto di mandato imperativo non sia esigenza legata alla rappresentanza territoriale, ma caratterizzazione della “rappresentanza politica moderna, quella delle assemblee nazionali che devono decidere su tutti e su tutto, in tempi ragionevoli”.

Di questa dimensione di controllo, invece, era completamente sprovvisto il Senato della fallita riforma, in difformità dai riferimenti comparati. Nel sistema austriaco, invero, pur non essendovi il vincolo di mandato, esiste un meccanismo in virtù del quale la Corte costituzionale può revocare anticipatamente il mandato ai componenti del *Bundesrat*, ragione per la quale al momento dell'elezione viene designato anche un membro supplente, che subentrerebbe nell'incarico.

Con questo non si vuole auspicare una soluzione istituzionale di questo tipo, in considerazione del ruolo che il giudice costituzionale italiano svolge nel sistema dei poteri, già troppo pervasivo nella linea di tensione con la dimensione politica⁴¹⁹. Si vuole, tuttavia, sottolineare che parlare di rappresentanza territoriale implica la necessità di un elemento di controllo che assicuri l'effettivo svolgimento del raccordo centro-autonomie, controllo di cui l'operato dei senatori della riforma risultava sprovvisto⁴²⁰.

In questo modo, lungi dal creare una Camera di rappresentanza territoriale, si sarebbe realizzata una forma di rappresentanza politica⁴²¹ che avrebbe determinato il rischio - date le tendenze partitocratiche analizzate - di realizzare una nuova forma di cooptazione, collegata tra partito personale regionale e partito personale nazionale.

In un simile contesto le autonomie al centro non avrebbero potuto esercitare quel ruolo di “riequilibrio e limitazione”⁴²² proprio dei contropoteri, tanto

⁴¹⁹ Sulla politicità “alta” del Giudice delle leggi si v. G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, pp. 273 e ss.

⁴²⁰ Cfr. l'audizione di S. Niccolai in Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato, seduta del 28 luglio 2015.

⁴²¹ L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 299 osserva come uno degli indicatori dei “molti margini di manovra” che la riforma avrebbe lasciato in Senato alla dimensione partitica “è la norma che prevede un collegamento stretto tra la durata del mandato dei senatori-consiglieri e dei senatori-sindaci a quella degli organi rappresentativi in seno ai quali sono stati eletti”.

⁴²² S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, loc. cit., p. 9; ID., *Metodo. Merito. Contesto*, in *federalismi.it*, n. 15/2016, p. 5.

più in considerazione del ridimensionamento autonomistico che emerge dal contesto generale della riforma⁴²³.

In particolare, la reintroduzione dell'interesse generale al quarto comma del proposto art. 117 avrebbe importato una limitazione notevole della competenza regionale⁴²⁴ nel contesto di un titolo V che, persistendo nell'elencazione per materie delle competenze, non avrebbe risolto la conflittualità tra Stato e Regioni⁴²⁵, risiedendo quest'ultima nella difficoltà a interpretare l'ampiezza delle materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato⁴²⁶ e non meramente nella competenza concorrente, che il d.d.l. si proponeva di abolire.

Tra l'altro, il sistema legislativo del disegno di revisione, perso nella complessità della moltiplicazione dei procedimenti⁴²⁷, non coglieva la

⁴²³ Su cui cfr. E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015, p. 3; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 243 e ss.

⁴²⁴ Cfr. sul punto S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 61.

⁴²⁵ Cfr. U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; ID., *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015; ID., *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014.

⁴²⁶ Si v. in questo senso M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione»*, in *www.senatodelleautonomie.it*, marzo 2014, p. 3.

⁴²⁷ Su cui si v. S. STAIANO, *I nuovi procedimenti legislativi*, in *federalismi.it*, n. 12/2016; ID., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *www.italiadecide.it*; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 203 e ss.; R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4/2016; G. DI COSIMO, *Incoerenze tra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 155 e ss.; S. LIETO, *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere*, in *federalismi.it*, n. 5/2016; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di «oggetto proprio», clausola di «sola abrogazione espressa» e «riserva di procedimento» per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione*, in *federalismi.it*, n. 5/2016; M. A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sulla riforma del procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale «Renzi-Boschi». Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015, pp. 99 e ss.

chance del riassetto del sistema delle fonti, riassetto che si potrebbe ottenere concependo la legislazione ordinaria come precipuamente monocamerale e prevedendo un livello bicamerale intermedio tra la Costituzione e la legge primaria⁴²⁸.

In particolare, il ridimensionamento del conflitto, o quanto meno, l'assorbimento di esso nella dimensione politica, potrebbe ottenersi riservando alla legislazione bicamerale l'individuazione del riparto di funzioni tra Stato e Regioni e, più ancora, quella interpretativa dei confini materiali.

Il progetto di riforma, invece, non proponeva validi strumenti di raccordo centro-autonomie⁴²⁹ e, per questo motivo, era inadeguato a soddisfare le esigenze poste dalla complessità dell'attuale ordinamento italiano.

Quindi, partendo da questo presupposto, si può affermare che il voto popolare che ha respinto la revisione costituzionale, lungi dal significare la non desiderabilità del riassetto del sistema bicamerale, va interpretato - al netto del populismo dell'anti-politica - come una richiesta di metodo, che si chiede idoneo a fondare il cambiamento su un modello ordinante⁴³⁰.

⁴²⁸ S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, loc. cit. p. 7.

⁴²⁹ Sul punto A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo (tra pregevoli intenti dichiarati e previsioni normative di segno opposto)*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015, p. 140, osserva che, nella fallita riforma, la funzione di raccordo assumeva le sembianze di "una formula d'effetto non supportata da previsioni concrete".

⁴³⁰ Cfr. S. BARTOLE, *Stato e Regioni dopo il referendum*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, pp. 431 e ss. osserva che "se ai referendum fossero applicabili le regole per l'interpretazione delle leggi, e si potesse risalire alla intenzione del corpo elettorale secondo le regole premesse al Codice civile, si potrebbe essere tentati di dedurre dalla decisione del corpo elettorale la volontà di rinforzare o, quanto meno, confermare e consolidare la scelta a favore di una espansione delle autonomie regionali sottesa alla revisione della Costituzione adottata nel 2001. Com'è noto, il fallito progetto di riforma costituzionale voleva porre rimedio alle difficoltà interpretative e applicative del testo ancor oggi in vigore, ma partiva da una lettura sostanzialmente critica dello stesso, addebitando le accennate difficoltà alla eccessiva generosità della sua individuazione delle competenze regionali".

3. Ancora sul Senado: la rappresentanza territoriale e il *tópos* delle riforme.

La disfunzionalità di una seconda Camera di rappresentanza territoriale che sia meramente definita tale in Costituzione ma non realizzata concretamente nel modello bicamerale, riporta l'analisi alla debolezza del *Senado*, per i punti di contatto che l'esperienza spagnola presenta con quella del regionalismo italiano.

Anche in Spagna, infatti, manca una sede politica di composizione delle istanze autonomistiche con quelle centrali per l'inidonea struttura di una seconda Assemblea così debole da risultare irrilevante nel processo decisionale⁴³¹.

La territorializzazione del *Senado*, quindi, è da sempre oggetto di dibattito nella letteratura giuridica, così come nel dialogo politico. Il problema è che nella sua composizione la seconda Camera spagnola non è altro che un duplicato delle forze politiche già rappresentate nel *Congreso*⁴³² rispetto al quale, però, risulta in una posizione di subordinazione funzionale che non gli consente di svolgere un ruolo autonomo, prima ancora che collaborativo. Il primo segno tangibile di questa insofferenza istituzionale è la riforma del Regolamento parlamentare del *Senado* del 1994, con cui venne creata la

⁴³¹ Per la cui analisi si rinvia al § 5 del secondo capitolo di questo lavoro.

⁴³² Cfr. sul punto E. AJA, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, in E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005, p. 12 “la composición del Senado resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, aunque menos representativa, pero sin poseer en todo caso una legitimidad diferente a la existente en la Cámara baja. Por otra parte, el sistema electoral mayoritario del Senado implica una dosis menor de representatividad y democracia y, pese a la debilidad de la Cámara, en alguna ocasión ha sido una vía para entorpecer las decisiones del Congreso, introduciendo enmiendas que en el Congreso no podían prosperar. Ni siquiera la representación parcial de los Parlamentos autonómicos, en virtud del art. 69.5 CE, aporta una diferencia porque los aproximadamente 50 senadores designados por esta vía carecen de fuerza y procedimientos para incidir en la dinámica general de la Cámara, que no es autonómica sino de política general, paralela al Congreso. En su composición, por tanto, el Senado responde a los mismos criterios que el Congreso de Diputados, sin introducir una legitimidad adicional, y presentando un grado menor de democracia”.

Comisión General de las Comunidades Autónomas. I Sottogruppi parlamentari per le *Comunidades* istituiti al suo interno perseguivano lo scopo di rafforzare il peso parlamentare delle autonomie.

Attraverso la realizzazione della *Comisión*, infatti, si riuscì a garantire la presenza in *Senado* dei Presidenti e dei Consiglieri delle autonomie, riconoscendo loro la facoltà di partecipare all'organizzazione dell'ordine del giorno, pur non essendo membri dell'Assemblea⁴³³.

Tuttavia, sebbene questa riforma si fosse spinta al limite massimo delle possibilità che un regolamento parlamentare ha di incidere sulla natura dell'organo oggetto della sua disciplina, i suoi risultati non hanno condotto a quell'obiettivo di trasformazione che la ispirava.

Per uno scopo così ambizioso, infatti, era necessario un intervento costituzionale. Per questo motivo, subito dopo la riforma del 1994, anche grazie al dibattito che questa aveva avuto il merito di creare, tutti i Gruppi parlamentari del *Senado* approvarono l'istituzione di una Commissione di studio per la riforma costituzionale.

Il lavoro di quest'ultima, però, rimase coinvolto nelle vicende politiche che portarono allo scioglimento delle Camere nel 1996, quando subì una prima interruzione e, nonostante la ripresa dei dibattiti nella successiva legislatura, il progetto non riuscì ad acquisire l'importanza necessaria ad imporsi, perché non fu possibile raggiungere un accordo tra i vari gruppi parlamentari.

Il problema della composizione e delle funzioni del *Senado*, che gli impediscono di svolgere la funzione costituzionale di Camera di rappresentanza territoriale, ha condotto alla nascita di percorsi paralleli e alternativi di raccordo centro-periferia, come le conferenze settoriali e le negoziazioni bilaterali.

⁴³³ Cfr. R. PUNSET BLANCO, *Artículo 69*, in M. E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid 2008, pp. 1364 e ss.

Il dibattito sulla riforma, però, non si è mai spento, acquisendo un nuovo corso con la vittoria del Partito Socialista alle elezioni del 2004, guidato da José Luiz Zapatero⁴³⁴. Nel 2005, infatti, il Consiglio dei Ministri, nel ricercare il più ampio consenso politico attorno al progetto di quella che si prospettava una riforma dall'ampia portata, aveva sottoposto al Consiglio di Stato l'elaborazione della proposta.

Si trattava di una riforma articolata in quattro punti: l'eliminazione della linea ereditaria maschile nella successione al trono, la menzione costituzionale del processo di integrazione europea, l'inserimento in Costituzione dell'elenco delle Comunità Autonome e la riforma del Senato.

Quanto al profilo relativo al *Senado*, il Consiglio di Stato, nel parere del febbraio 2006⁴³⁵, ha fornito un lungo e dettagliato rapporto che, partendo da un'analisi generale su cosa debba intendersi per “*representación territorial*”, si focalizzava sulla differenza che questa presenta rispetto alla rappresentanza politica e sulla necessità che le due Camere parlamentari assumano un carattere distinto⁴³⁶.

Forniva, inoltre, delle linee generali sulla *composición*, da sganciare dalla dimensione provinciale e ancorare direttamente alle Comunità Autonome in proporzione alla popolazione e sulla *natura*, suggerendo di accentuare la funzione di Camera territoriale nel renderla un organo permanente a rinnovo parziale.

Quanto alle *funzioni*, il *dictamen* proponeva, innanzitutto, di accentuare la funzione concertativa del *Senado*, pur non alterandone la composizione parlamentare e quindi non sostituendolo agli organi intergovernativi, ma

⁴³⁴ Si v. L. FROSINA, *Una riforma limitata e concreta della Costituzione Spagnola per il nuovo Governo Zapatero*, in *federalismi.it*, n. 9/2004.

⁴³⁵ Informe de Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, Febrero 2006, disponibile al sito istituzionale del *Consejo de estado*, www.consejo-estado.es.

⁴³⁶ Si v. sul punto F. J. BASTIDA FREIJEDO, *La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 4/2005, pp. 80 e 81.

prevedendo delle procedure che potessero creare un coordinamento con il sistema delle Conferenze.

Poi, sottolineava l'importanza della funzione conciliativa, da specializzare attraverso una modifica dei poteri di veto, con la previsione di diverse procedure per l'*iter* legislativo che ne privilegiassero il ruolo in determinate materie, e la creazione di una commissione di conciliazione.

Il destino del progetto è noto. Anche in Spagna, come in Italia, quello delle riforme istituzionali rimane un *tópos* giuridico, nella difficoltà di arginare la conflittualità tra i maggiori partiti che rende difficile la formazione di un ampio consenso. Oltretutto, le fazioni politiche nazionaliste osteggiano la riforma, continuando a preferire negoziati bilaterali col potere centrale⁴³⁷.

Su questo sfondo, il problema della mancanza di un organo centrale che assicuri il dialogo tra le *Comunidades* permane, rendendo complessa la risoluzione delle controversie politiche e territoriali e recidendo ogni forma di collaborazione tra le autonomie.

Il punto è che, in assenza di una seconda Camera “genuinamente”⁴³⁸ territoriale, le leggi statali che riguardano le Comunità Autonome finiscono col non tenerne in considerazione le istanze, che, invece, risulterebbero decisive per il successivo sviluppo applicativo.

Questa mancanza di partecipazione, dunque, determina quell'elevata conflittualità in ordine alle competenze tra Stato e Regioni che chiama in causa i giudici costituzionali, i quali risolvono i contrasti caso per caso, come è evidente, trattandosi di una competenza giurisdizionale e non legislativa.

⁴³⁷ Cfr. le osservazioni di F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2006, p. 564 “In Spagna l'iniziativa è di una sola parte politica, il che ne rende assai più incerto l'esito, e tuttavia il coinvolgimento formale di un organo giurisdizionale nell'*iter* di revisione mostra in maniera ancor più netta la crisi dei procedimenti parlamentari di revisione costituzionale”.

⁴³⁸ L'espressione è di U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, loc. cit., p. 427.

Tuttavia, l'effetto disfunzionale si riverbera sulla tendenza, ormai consolidata, ad affidare alla giurisdizione la decisione in ordine a materie importanti per le autonomie che, invece, vengono attratte verso il centro senza la possibilità che, al centro, vi sia modo di ascoltare le istanze particolaristiche⁴³⁹.

4. *Il Bundesrat tedesco come modello di regionalizzazione della seconda Camera?*

L'analisi dei problemi del regionalismo spagnolo, che si sovrappongono quasi perfettamente a quelli del regionalismo italiano, dimostra la centralità che, negli ordinamenti composti, assumono i meccanismi di raccordo centro-periferia.

In particolare, la presenza anche in Spagna di un sistema di Conferenze che si dimostra inidoneo a prevenire e comporre il conflitto tra unità centrale e autonomia territoriale, pare avvalorare la tesi, sostenuta in questa ricerca, della necessità di un organo di livello costituzionale, la seconda Camera di rappresentanza territoriale, che riconduca le autonomie nell'organizzazione costituzionale dello Stato, dove, peraltro, le colloca la Costituzione: al centro del sistema dei poteri⁴⁴⁰.

⁴³⁹ E. AJA, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, loc. cit., p. 14 “Lógicamente ésta falta de participación influye en la elevada conflictividad competencial y en la menor legitimidad de los Magistrados constitucionales o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que adoptan decisiones importantes para las CCAA sin tener ninguna vía de conexión que pueda trasladarles cierta sensibilidad autonómica”.

⁴⁴⁰ Si v. S. STAIANO, *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 18/2007, pp. 1 a 4; J. A. MONTILLA MARTOS, *The Senate as the Spanish territorial council*, in *idpbarcelona.net*, 28 aprile 2016.

Per un'analisi dell'“inadeguatezza del sistema delle Conferenze a sostenere, da solo, tutto il peso delle relazioni tra livelli territoriali di governo” si v. G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II, Napoli 2008, pp. 967 e ss., anche reperibile, con il medesimo titolo, in *forumcostituzionale.it*.

Sebbene, infatti, la Corte costituzionale abbia più volte indicato, nella sua giurisprudenza, le Conferenze come strumento privilegiato per l'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni⁴⁴¹, non pare potersi condividere quella posizione dottrinale secondo cui la soluzione ai problemi del raccordo centro-autonomie risiederebbe nel potenziamento delle stesse nel quadro di un sistema monocamerale⁴⁴².

Vero è che le difficoltà incontrate in sede di raccordo sono in gran parte dovute alla mai avvenuta “istituzionalizzazione” delle Conferenze, che ha finito per determinare una situazione in cui il delicato compito “è stato affidato alla buona volontà cooperativa dei Governi e delle Regioni”⁴⁴³, ma non pare possibile ritenere che la funzione di garanzia del pluralismo territoriale⁴⁴⁴ possa concepirsi al di fuori del meccanismo rappresentativo⁴⁴⁵.

⁴⁴¹ Cfr. l'emblematica sentenza n. 31/2006 e il commento di C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza il principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 3/2006.

⁴⁴² I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006; EAD., *Il principio di leale collaborazione tra “blindatura” delle competenze e organi di rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, pp. 95 e ss.; EAD., *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna 2015; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *Ist. fed.*, n. 6/2007; P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le Costituzioni*, Nola 2006, p. 139; P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2014, pp. 98 e ss., i quali sostengono che quella di un monocameralismo in cui si costituzionalizzi il sistema delle Conferenze, sia l'unica scelta in grado di rispondere all'esigenza di “evitare qualsiasi soluzione che possa anche solo lasciare intravedere ulteriori conflittualità e complessificazioni della vita parlamentare”.

⁴⁴³ R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, loc. cit., p. 83.

⁴⁴⁴ Cfr. le osservazioni di S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, loc. cit., p. 9, che ritiene, a proposito delle “proposte di sopprimere del tutto il Senato, per addivenire a un Parlamento schiettamente monocamerale”, che queste, pur presentando la “chiarezza” e la “coerenza propria delle soluzioni radicali”, non si adattano al contesto italiano, in cui “conservare l'assetto bicamerale del Parlamento, facendo del Senato la Camera delle Regioni, corrisponde assai meglio al pluralismo istituzionale del sistema, alla necessità di rappresentazione delle fratture definibili nella dimensione territoriale”.

⁴⁴⁵ Cfr. le osservazioni svolte in proposito al § 4 del secondo capitolo di questo lavoro.

Proprio sulla base di questo rilievo il Giudice delle leggi, nella sent. n. 106 del 2002, decise per l'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la delibera n. 62 del 15 dicembre 2000, con cui il Consiglio regionale della Liguria aveva approvato la proposta di istituzione del "Parlamento della Liguria"⁴⁴⁶.

L'*iter* argomentativo della Corte si snoda in un percorso motivazionale che parte dall'argomento letterale, secondo l'evidenza che col termine Parlamento la Costituzione si riferisce "ai sensi dell'art. 55, ai due organi che lo compongono: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica"⁴⁴⁷, per poi giungere a considerazioni più complesse.

Il problema della non estensibilità del *nomen*, infatti, risiede nella circostanza che solo il Parlamento nazionale è il luogo della sintesi politico-rappresentativa, mentre i Consigli regionali non possono che essere assemblee parziali⁴⁴⁸.

Questa chiave di lettura⁴⁴⁹ pare avvalorare quanto qui sostenuto, sottolineando come soltanto il Parlamento è l'organo costituzionale che ha il compito di rappresentare la realtà plurale dell'ordinamento. Per questo la sua organizzazione deve essere idonea a consentirne l'aderente utilità al contesto di operazione.

Una buona strategia per definire *in che modo* concepire un modello di bicameralismo che sia funzionale, questione che pare diventata un *rebus*

⁴⁴⁶ Tale delibera prevedeva che in tutti gli atti dell'assemblea regionale, alla dizione costituzionalmente prevista «Consiglio regionale della Liguria» fosse affiancata la dizione «Parlamento della Liguria».

⁴⁴⁷ Così Corte costituzionale, sentenza n. 106/2002, al p.to 2 del considerato in diritto.

⁴⁴⁸ Nella sentenza n. 106/2002, al p.to 4 del considerato in diritto la Corte afferma che "il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la *posizione esclusiva* che esso occupa nell'organizzazione costituzionale" stante in "quella *funzione rappresentativa nazionale*" che esso solo "può esprimere" (corsivi miei). Cfr. in tema N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2002, p. 884.

⁴⁴⁹ Peraltro confermata dal forte radicamento che il principio delle Assemblee legislative nazionali come "sede esclusiva" in cui "prende forma la sovranità del popolo" (sent. 106/2002, p.to 3 del considerato in diritto) ha nella giurisprudenza costituzionale: si v. sentt. nn. 6/1970, 306/2002, 195 e 365/2007, 297/2008.

istituzionale da risolvere dopo settant'anni di proposte mai compiute, sembra ravvisarsi nel decidere preliminarmente *perché* si desidera un nuovo Senato⁴⁵⁰.

In Italia, come in Spagna⁴⁵¹, adattare il sistema bicamerale al contesto storico-politico significa rispondere, con una sua riforma, all'esigenza di garantire la partecipazione delle autonomie al processo decisionale, in modo da rafforzare la decisione politica, assorbendo i conflitti tra le diverse istanze nel momento della formazione della volontà statale, sede in cui comporre i particolarismi.

Del resto, la necessità di un organo costituzionale di raccordo pare essere una consapevolezza dello stesso legislatore che, nel riformare il titolo V, ha inserito nella l. cost. n. 3 del 2001 un articolo definito in dottrina come una “promessa costituzionale”⁴⁵². Si tratta del primo comma dell'art. 11 che recita “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”.

Sono due le evidenze che la lettura di questa disposizione pone. Innanzitutto, può notarsi ancora una similitudine con l'ordinamento spagnolo. La possibilità di incidere sulla natura del bicameralismo attraverso lo strumento dei regolamenti parlamentari evoca, infatti, la riforma regolamentare spagnola del 1994. Non ne è chiara, però, la *ratio*, dal

⁴⁵⁰ Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad*, in E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005, p. 37.

⁴⁵¹ Sulla particolare idoneità alla comparazione tra i modelli di bicameralismo italiano e spagnolo per le caratteristiche comuni dei due Stati si v. P. HÄBERLE, *Legal comparison for constitutional development - The relevance of federalism and regionalism*, loc. cit., p. 55 che osserva, in particolare, “the Spanish system of autonomies is close to a *sui generis* federalism. The Italian regionalism also seems to start following the path towards a «neo-regionalism» or towards an «Italian-style federalism»”.

⁴⁵² R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, loc. cit., p. 211.

momento che, sullo sfondo di un contesto simile, si era già sperimentata in Spagna l'inidoneità di intervenire sul meccanismo bicamerale per questa via. Poi, la disposizione, peraltro rimasta inattuata⁴⁵³, pur contenendo un implicito riconoscimento della necessità di proseguire il processo di riforma, non indica un progetto, limitandosi ad elencare genericamente gli enti locali, in un quadro che pare fortemente influenzato dal lavoro della commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura, presieduta dall'on. Massimo D'Alema⁴⁵⁴.

In quella la sede era emerso l'orientamento alla trasformazione della seconda Camera nel senso di affidarle la rappresentanza territoriale⁴⁵⁵, orientamento presente anche nel progetto predisposto dal Comitato Speroni del 1994, in cui si prospettava una composizione mista del Senato, in parte regionale e in parte provinciale e comunale.

Da allora, tutti i progetti e gli studi parlamentari tendenti alla rappresentanza territoriale della seconda Camera hanno previsto un modello misto, a partire dal progetto di revisione respinto dal corpo elettorale al rederendum del 25 e 26 giugno 2006⁴⁵⁶, fino alla fallita riforma cd. Renzi-Boschi analizzata e

⁴⁵³ Su cui si v. le osservazioni critiche di M. SICLARI, *È possibile riformare il Senato della Repubblica?*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008, pp. 257 e 258.

⁴⁵⁴ R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, loc. cit., p. 212, parla di un'“eredità della commissione bicamerale”.

⁴⁵⁵ Cfr. la visione critica di M. SICLARI, *È possibile riformare il Senato della Repubblica?*, loc. cit., p. 255, che spiega come “nel progetto presentato nel 1997 dalla Commissione D'Alema, si intendeva mantenere il carattere elettivo del Senato (con una cospicua riduzione del numero dei membri a 200), differenziare le funzioni di Camera e Senato ed istituire presso il Senato, una Commissione delle Autonomie territoriali, presieduta da un senatore, formata per un terzo da senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per un terzo da rappresentanti dei Comuni e delle Province, eletti con le modalità da stabilire con legge approvata dalle due Camere. Tale Commissione avrebbe dovuto esaminare i disegni di legge delle due Camere”.

⁴⁵⁶ F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessanta costituzionalisti*, Firenze 2004, pp. 678 e ss. “Partecipano all'attività del Senato federale della Repubblica, senza diritto di voto, secondo le modalità previste dal suo regolamento, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. All'inizio di ogni legislatura regionale, ciascun Consiglio o Assemblea regionale elegge un rappresentante tra i propri componenti e ciascun Consiglio delle autonomie locali elegge un rappresentante tra i sindaci e i presidenti di Provincia o di Città

passando per la Commissione per le riforme istituzionali istituita dal Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano e presieduta dall'on. Gaetano Quagliariello⁴⁵⁷.

Sul punto, come si è tentato di mettere in luce nei paragrafi precedenti, un Senato rappresentativo delle sole autonomie regionali, forse, potrebbe meglio rappresentare quella “linea di rapporto verticale” che “esprime un modo di essere dell'ordinamento”, in cui le specificità territoriali intermedie, sintetizzate nel contesto regionale, dovrebbero poter essere condotte nelle sedi “di elaborazione delle determinazioni del potere centrale”⁴⁵⁸.

Quella della composizione della seconda Assemblea è questione centrale nella definizione del modello, perché è dalla sua funzionalità che dipende l'effettiva possibilità per il Senato di svolgere quella funzione di garanzia del pluralismo territoriale, che individua il motivo per cui si ritiene desiderabile una modifica del bicameralismo italiano.

La risposta pare individuarsi in una soluzione che consenta la rappresentazione delle autonomie attraverso i rispettivi organi di direzione politica, che, nella seconda Camera, troverebbero un luogo di incontro in cui trasporre le istanze particolari del territorio che rappresentano, affinché queste possano trovare una composizione coerente.

Se, infatti, il Senato territoriale deve servire a garantire la partecipazione delle autonomie alla decisione statale, occorre attribuire a queste ultime un ruolo che sia idoneo a rendere possibile il loro intervento effettivo nella

metropolitana della Regione. Per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol i Consigli delle Province autonome e i rispettivi Consigli delle autonomie locali eleggono ciascuno un proprio rappresentante”.

⁴⁵⁷ Cfr. AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione cit.*, p. 35 “la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali all'attività della Camera è determinante nella definizione di un sistema non animato da logiche e dinamiche competitive, ma fondato su solide basi cooperative, su una unità in grado di coinvolgere e includere tutti i livelli della Repubblica e di recepire le istanze dei territori per comporre nell'interesse generale del Paese”.

⁴⁵⁸ M. SCUDIERO, *La rappresentanza politica*, loc. cit., p. 80.

decisione governativa statale e, per farlo, il modello paradigmatico è quello del *Bundesrat* tedesco.

È chiaro che le enormi differenze dei contesti culturali dei singoli Stati impongono di valutare con cautela la possibilità di riconoscere valore di modello a singoli elementi, per cui “ci si deve guardare da facili entusiasmi”⁴⁵⁹, soprattutto in considerazione del radicamento storico che connota il sistema bicamerale alemanno.

Tuttavia, il comune contesto parlamentare della forma di governo permette di cogliere nel modello *Bundesrat* uno “spunto di partenza”⁴⁶⁰.

Un Senato rappresentativo dei governi locali, vincolati a votare in modo unitario, infatti, rappresenta una soluzione idonea a realizzare una rappresentanza territoriale che mantenga la sua identità nel compito di integrare quella politica della prima Assemblea.

Immaginare una seconda Camera composta dai membri eletti dalle assemblee legislative regionali, infatti, non riuscirebbe a svincolare i suoi membri dalle logiche partitiche, come dimostra la debolezza del *Bundesrat* austriaco⁴⁶¹. Questo perché, con ogni probabilità, la divisione dei seggi senatoriali finirebbe con l'essere determinata sulla base della divisione tra maggioranza politica e opposizione in seno al singolo Consiglio⁴⁶².

⁴⁵⁹ Così P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, p. 161.

⁴⁶⁰ G. DE VERGOTTINI, *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2014, p. 102.

⁴⁶¹ Cfr. F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008, pp. 92 e ss. Sul più generale contesto austriaco si v. G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2011, pp. 232 e ss.

⁴⁶² In questo senso si v. le osservazioni svolte, a proposito del d.d.l. Renzi-Boschi, da S. MANGIAMELLI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in *Italian Papers on Federalism - Rivista giuridica on-line dell'IISiRFA-CNR*, n. 3/2015, p. 2.

La politicità dei governi territoriali, invece, ha un segno diverso, perché in essa la logica partitica è modulata da quella territoriale, che ciascun esecutivo regionale mira a realizzare col voto unitario.

Col vincolo di mandato, infatti, il membro della Camera alta diventa mero rappresentante giuridico del territorio di provenienza, chiamato esclusivamente a manifestare la volontà di questo. Perciò, quando i rappresentanti sono più d'uno il voto in blocco impedisce di manifestare volontà difformi, perché l'interesse sotteso al voto è quello del territorio rappresentato⁴⁶³.

È proprio in questo che si sostanzia la rappresentanza territoriale che, se prevista nella seconda Assemblea come integrativa di quella politica della prima, svolgerebbe una funzione di selezione delle finalità politiche da perseguire, informando la volontà generale dello Stato alle istanze particolari dei territori.

Se è vero, infatti, che per arginare la conflittualità e attuare la composizione tra unità e autonomia, elevata dall'art. 5 Cost. a principio fondamentale dell'ordinamento, è necessaria una regolazione statale minima comune, si può sostenere che questa regolamentazione comune non può essere determinata in modo unilaterale dallo Stato.

Per questo occorre un organismo di livello costituzionale che, divenuto il luogo di incontro delle politiche governative dei territori, renda possibile la collaborazione istituzionale⁴⁶⁴. In questo modo le autonomie, divenute protagoniste del procedimento di formazione della volontà statale, realizzerebbero quella funzione, insieme, collaborativa e di integrazione, atta a rendere la seconda Camera un reale contropotere.

⁴⁶³ Cfr. l'analisi di G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma 2014, p. 88.

⁴⁶⁴ In questo senso cfr. quanto, a proposito del *Senado*, teorizza J. A. MONTILLA MARTOS, *El Senado como Consejo territorial*, in *idpbarcelona.net*, 28 aprile 2016; ID., *Un Senado territorial*, in *El País*, 24 giugno 2016; ID., *Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña*, in *REAF*, n. 1/2015, pp. 131 e ss.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2014.
- AA. VV., *La riforma della Costituzione. Una guida di 15 costituzionalisti*, Roma 2016.
- B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma 2003.
- A. AGNELLI, *Il Senato della Repubblica*, in AA. VV., *Il Senato nella storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1997
- L. AGUILÓ LUCÍA, *Composición y organización de las Cortes*, in J. LALINDE ABADÍA, M. RAMÍREZ GÍMENEZ (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia 1980.
- P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano 1977.
- E. AJA , *El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcellona 1996.
- E. AJA, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, in E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005.
- E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005.
- E. AJA, X. ARBOS, *El Senado, cámara posible de las autonomías*, in *Revista de Estudios políticos*, 1980.
- E. ALBERTÍ ROVIRA, *La representacion territorial*, in *Fundamentos*, n. 3/2004.

- E. ALBERTÍ ROVIRA, *Senado y representación territorial*, in L. AGUIAR DE LUQUE (a cura di), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*, Valencia 2005, pp. 841 - 876.
- E. ALBERTÍ ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad*, in E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005.
- U. ALLEGRETTI, *Autonomia nazionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995.
- U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996.
- U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2003.
- J. ÁLVAREZ JUNCO, F. RUBIO LLORENTE (a cura di), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid 2006.
- G. AMATO, *La via italiana alle Regioni*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, Milano 1979.
- G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna 1980.
- G. AMATO, *Forma di Stato e forme di governo*, Bologna 2006.
- A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano 1948.
- S. ANTONELLI, *Note sul sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi Urbinati*, Anno XLVII - 1978-79 - Nuova Serie A - n. 31.
- C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano 2007.
- F. ASTARLOA VILLENA, *El Senado en la historia constitucional de España*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 5/1998.
- G. BAGET BOZZO, *Il Partito Cristiano al potere*, Firenze 1974.

- F. BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *Introducción al Derecho Constitucional*, Madrid 2016.
- A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1979.
- V. BALDINI, *Il Bundesrat come Camera federale ed organo di codecisione politica nell'ordinamento tedesco. Aspetti problematici di un'esperienza e nuove prospettive della riforma costituzionale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, pp. 787 - 818.
- G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro padano*, IV, 1954.
- A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981.
- A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari 1999.
- A. BARBERA, *Parlamento, ad vocem*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. 6, 1996.
- A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 14, Milano 1989.
- P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982.
- P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XIV edizione, Padova 2013..
- S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
- S. BARTOLE, *Stato e Regioni dopo il referendum*, in *Le Regioni*, n. 3/2016.
- S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna 1995.
- F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessanta costituzionalisti*, Firenze 2004.
- F. BASSANINI, V. ONIDA, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano 1971.

- F. J. BASTIDA FREIJEDO, *La reforma del Senado en el dictamen del Consejo de Estado*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 4/2005.
- G. BERTI, Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975.
- G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova 2001.
- F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle Autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in AA. VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale. Atti del Convegno (Roma, 20 febbraio 2003)*, Napoli 2003.
- E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, ad vocem, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino 1990.
- F. BEZZI, *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Firenze 1967.
- L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, ad vocem, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950.
- R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Torino 2011.
- R. BIFULCO, *Federalismo e diritti*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001.
- R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, n. 2/2003.
- R. BIFULCO, Art. 5, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.
- R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
- R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2017.

- R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *Ist. fed.*, n. 6/2007.
- J. V. BLUMENTHAL, *La riforma costituzionale del 2006 e il «nuovo» federalismo*, trad. it. in S. BOLGHERINI, F. GROTZ (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Bologna 2010.
- S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari 2006.
- S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008.
- J. C. BRADBURY, W. M. CRAIN, *Bicameralism, ad vocem*, in *Encyclopedia of Public Choice*, vol. II, New York 2004.
- G. BROSIO, *Properties of bicameralism and political/institutional system*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006.
- G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.
- G. BRUNELLI. G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia rwpubblicana. Materiali dall'incontro di studio. Ferrara, 24-25 gennaio 2013*, Milano 2013.
- M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.
- L. CALIFANO PLACCI, *Le Commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano 1993.
- M. CALISE, *La terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari 2006.
- B. CARAVITA, *Perché il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000.

- P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981.
- P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
- P. CARETTI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016.
- P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001.
- P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata. Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari «Silvano Tosi». Ricerca 2014*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014.
- P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto. Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi». Ricerca 2015*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015.
- L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, vol. II, Bologna 1983.
- L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e responsabilità politica*, Milano 2001.
- L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2011.
- P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento” per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione*, in *federalismi.it*, n. 5/2016.
- R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution de la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Parigi 1922.
- P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma - Bari 2011.

- J. M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposal for reform*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006, pp. 859 - 909.
- M. CAVERO GÓMEZ, *El debate constituyente en torno al Senado*, in M. BALADO RUIZ GALLEGOS (a cura di), *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Barcellona 2005.
- S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004.
- E. CHELI, *Relazione*, in *L'Italia degli ultimi trent'anni*, Bologna 1978.
- E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1978.
- E. CHELI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. II, Torino 1997.
- E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015.
- R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006.
- R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli 2009.
- P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, Nola 2006.
- P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2014.
- L. CIAURRO, *La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico*, in *Il Politico*, 1977.
- I. CIOLLI, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2003.

- I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2007.
- I. CIOLLI, *Le seconde camere e la rappresentanza territoriale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008.
- I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli 2010.
- I. CIOLLI, *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 5 febbraio 2016.
- I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno. Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano 2001.
- G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano 2005.
- P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015.
- M. COTTA, *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, 1971.
- M. COTTA, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante di argilla. Le ragioni della crisi della repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, Bologna 1996.
- M. COTTA, *Rappresentanza, ad vocem*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1997.

- M. COTTA, *Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi*, in R. D'ALIMONE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, Bologna 2002.
- V. CRISAFULLI, *Seconda Camera*, ne *L'Unità*, 28 settembre 1946.
- V. CRISAFULLI, *Struttura della Seconda Camera*, ne *L'Unità*, 17 ottobre 1946.
- V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova 1955.
- V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA. VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969.
- F. CUOCOLO, *Rapporti fra parlamento e governo*, in F. BENVENUTI, F. CUOCOLO, M. SCUDIERO, *La costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista (Atti del XXXIII Convegno nazionale di studio Roma, 3-5 dicembre 1982)*, Milano 1983.
- A. CUMMING THOM, *The Powers of an Upper Chamber over Legislation*, in *Constitutional and Parliamentary Information*, 1988.
- R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna 2002.
- R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna 1995.
- A. D'ALOIA, R. MANFRELOTTI, *Bicameralismo*, ad vocem, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, 2006.
- A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in ID. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994.
- A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.iisrfa.cnr.it, 28 giugno 2006.

- F. D'ONOFRIO, *Intervento*, in AA. VV., *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista. Atti del XXXIII Convegno nazionale di studio (Roma, 3-5 dicembre 1982)*, Milano 1983.
- R. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano 1981.
- R. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, Roma-Bari 2002.
- G. C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Seminario 2002.
- C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *forumcostituzionale.it*, 5 settembre 2011.
- C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4/2007.
- C. DE MICHELI, *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1/1997.
- C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna 2004.
- V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5, del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *forumcostituzionale.it*, 24 novembre 2015.
- U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990.
- U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in *www.issirfa.cnr.it*, luglio 2007.
- U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014.
- U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1/2015

- U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2015.
- G. DE VERGOTTINI, *Il rapporto centro-periferia in Italia*, in F. LANCHESTER, I. STAFF (a cura di), *Lo Stato democartico dopo il fascismo ed il nazionalismo*, Milano 1999.
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Nona Edizione, Padova 2013.
- G. DE VERGOTTINI, *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2014.
- C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma 2008.
- R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, n. 5/1989.
- D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Bologna 2001.
- V. DI CIOLO, *Senato (dir. vig.)*, *ad vocem*, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. XLI, 1989.
- G. DI COSIMO, *Incoerenze tra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
- B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *forumdiquadernicostituzionali.it*, 20 maggio 2003.
- A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1993.
- V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri - Quaderno* 2007.
- E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Giulianova 2013.
- R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4/2016.

- R. DICKMAN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere. Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35*, in *federalismi.it*, n. 4/2017.
- G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma 2014.
- M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Roma-Bari 1978.
- L. ELIA, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. Dir. Giuffrè*, vol. XXXII, Milano 1970.
- L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna 2003.
- C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954.
- G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in *Le Regioni*, n. 1/2007.
- F. FERNANDEZ SEGADO, *La construccion del Senado en el proceso constituyente*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n. 38/1984.
- G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007.
- G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II, Napoli 2008 (anche reperibile, con il medesimo titolo, in *forumcostituzionale.it*).
- G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014.
- G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 7/2016.
- A. FERRARA, *Il nuovo Senato tra rappresentanza territoriale degli Enti costitutivi della Repubblica e rappresentanza degli interessi generali delle*

rispettive comunità politiche in seno al Parlamento nazionale, in *Italian Papers on Federalism - Rivista giuridica on-line dell'ISSiRFA-CNR*, n. 3/2015.

- G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma 1984.

- G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annali di diritto comparato*, 1949, XXV, fasc. 1.

- V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain*, Oxford 2013.

- E. FISHEL, *Storia della Costituzione inglese*, vol. II, Milano 1866.

- S. FODERARO, *L'attività del Parlamento nel primo triennio e gli insegnamenti che ne conseguono*, Roma 1950.

- P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, le Camere*, tomo I, Bologna 1984.

- C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza il principio di leale collaborazione"*, in *Le Regioni*, n. 3/2006.

- L. FROSINA, *Una riforma limitata e concreta della Costituzione Spagnola per il nuovo Governo Zapatero*, in *federalismi.it*, n. 9/2004.

- T. E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.

- C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in *forumcostituzionale.it*, 6 febbraio 2008.

- C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2015.

- C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

- A. FUSCO, *I nuovi scenari del regionalismo (tra pregevoli intenti dichiarati e previsioni normative di segno opposto)*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015.

- M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano 1972.
- S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.
- C. GARRIDO LÓPEZ, E. SÁENZ ROYO, *Razones para plantear la supresión del Senado*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 7/2014.
- L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2013.
- A. GIOVANNELLI, *Assemblea costituente, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1988.
- G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli 2005.
- F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.
- M. GIULIANI, *Il processo legislativo: comparazioni diacroniche e internazionali*, in O. PETRACCA (a cura di), *La competitività dell'Italia. Le istituzioni*, Milano, Il Sole-24 Ore.
- P. GONZALEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, *Un reforma constitucional del Senado o una cámara en busca de autor*, in F. RUBIO, J. ALVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Madrid 2006.
- G. GORLA, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano 1981.
- F. GRANDI, *Mandato imperativo e Senato delle Autonomie. Una breve riflessione*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, aprile 2014.
- J. GRANGÉ, *Italie: Le Sénat de la République*, in J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987.
- T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e auto applicazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001.
- G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli 1948.
- G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi senesi*, n. 2/1953.

- G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro italiano*, VI, 1953.
- G. GUZZETTA, *La rivincita dell'articolo 49. Partiti e democrazia interna a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano 2012.
- C. HAAS, *Seino der nicht sein: Bikameralismus und die function Zweiter Kammern*, in G. RIESCHER, S. RUBAND, C. HAAS (a cura di), *Zweite Kammern*, Monaco - Vienna, 2000.
- P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma-Bari, 1994.
- P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994.
- P. HÄBERLE, *Legal comparison for constitutional development - The relevance of federalism and regionalism*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006.
- W. HEUN, *The Constitution of Germany. A contextual analysis*, Oxford 2011.
- F. HUMBLET, *Il Parlamento bicamerale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2/1967.
- G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma 2010.
- C. JEFFERY, *German Federalism in the 1990s: On the Road to a "Divided Polity"?*, in K. LARRES (a cura di), *Germany Since Unification*, Basingstoke 1998.
- J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano 1993.
- H. KANTOROWICZ, *The definition of law*, Cambridge 1958.
- H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna 1995.

- H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, Bologna 1995.
- H. Kelsen, A. Volpicelli, *Parlamentarismo democrazia e corporativismo*, Torino 2012.
- F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994.
- F. Lanchester, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano 2002.
- K. Larres (a cura di), *Germany Since Unification*, Basingstoke 1998.
- G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia (1973)*, Milano 1989.
- L. Lettieri, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma 1947.
- S. Lieto, *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere*, in *federalismi.it*, n. 5/2016.
- A. Lijpart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna 1988.
- V. Lippolis, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli 2004.
- V. Lippolis, *Audizione di Vincenzo Lippolis*, in *fondazioneMAGNACARTA* <http://magna-carta.it>, 17 agosto 2007.
- V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2012.
- V. Lippolis, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016.
- M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994.
- M. Luciani, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari 1995.
- M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001.

- M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, in www.senatodelleautonomie.it, marzo 2014.
- M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari 1995.
- N. LUPO, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale «di contorno» e alcuni suoi necessari «aggiustamenti»*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli 2007.
- N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in federalismi.it, n. 4/2016.
- N. LUPO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016.
- J. LUTHER, *The search for a constitutional geography and historiography of second Chambers*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006.
- J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second Chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006.
- S. MANGIAMELI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in *Italian Papers on Federalism - Rivista giuridica on-line dell'IISiRFA-CNR*, n. 3/2015.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977.
- M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español. La Constitución de 1978*, Valencia 1989.
- F. MARCELLI, *Le «Camere alte». Un quadro comparativo*, in AA. VV., *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei Paesi dell'Unione Europea e*

negli Stati Uniti d'America. Quaderni di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma 1997.

- J. - P. MARICHY, *La deuxième Chambre dans la vie politique française*, Parigi 1969.

- T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna 1984.

- J. MASTIAS, J. GRANGE, *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987.

- S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1983.

- F. MATTERA, *Il Senato nel dibattito in Assemblea costituente*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007.

- N. MATTEUCCI, *Pluralismo, ad vocem*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1996.

- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento. II. - Diritto costituzionale a) Principi generali e funzioni, ad vocem*, in *Enciclopedia del Diritto Giuffrè*.

- M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1978.

- M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare. Terza edizione*, Torino 1997.

- S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli 1989.

- S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma 1995.

- S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino 2011.

- V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia 1892.
- V. MICELI, *I moderni parlamenti. Studi e notizie di diritto e di politica parlamentare*, Milano 1913.
- G. MIELE, *La Regione*, in *Commentario Calamandrei-Levi*, vol. II, Firenze 1950.
- F. MOHRHOFF, *Senato della Repubblica, ad vocem*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, 1969.
- C. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Ginevra 1748, trad. it. B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, libro XI, cap. VI, Milano 1989.
- J. A. MONTILLA MARTOS, *Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña*, in *REAF*, n. 1/2015.
- J. A. MONTILLA MARTOS, *El Senado como Consejo territorial*, in *idpbarcelona.net*, 28 aprile 2016.
- J. A. MONTILLA MARTOS, *The Senate as the Spanish territorial council*, in *idpbarcelona.net*, 28 aprile 2016.
- J. A. MONTILLA MARTOS, *Un Senado territorial*, in *El País*, 24 giugno 2016.
- A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003.
- A. MORRONE, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004.
- A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017.
- C. MORTATI, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, reperibile anche in *Raccolta di scritti*, Milano 1972, vol. IV.

- C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Realtà politica*, n. 8/1946, reperibile anche in C. MORTATI, *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972.
- C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947, reperibile anche in C. MORTATI, *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972.
- C. MORTATI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1949.
- C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, Padova 1957.
- C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino 1971.
- C. MORTATI, *Senato «corporativo»*, in *Gli Stati*, 1973.
- G. NEGRI, *Bicameralismo*, ad vocem, in *Enc. del Dir. Giuffrè*, vol. V.
- D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, ad vocem, in *Enc. Dir. Giuffrè*, vol. XXXVIII, Milano 1987.
- N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, in *Studi parmensi*, vol. XVI, Milano 1975.
- N. OCCHIOCUPO, *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5/1989.
- N. OCCHIOCUPO, *Senato della Repubblica*, ad vocem, in *Enc. Giur. Treccani*, 1991.
- A. OLIVETTI, *Proposta di un Senato organico e funzionale*, in *Comunità*, 1952.
- N. OLIVETTI, *Bicameralismo*, ad vocem, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983.
- V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981.
- V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, n. 1/2004.

- M. A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sulla riforma del procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015.
- M. C. PACINI, *La coalizione elettorale: un nuovo soggetto nel sistema politico italiano?*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Seminario 2002.
- L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984.
- L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del giuoco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, Firenze 1987.
- L. PALADIN, *Bicameralismo*, *ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. V, 1988.
- F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2006.
- F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e in Austria tra esigenze di riassetto e maquillage istituzionale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008.
- F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna 2005.
- F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli 2013.
- G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2011.
- P. PASQUINO, *Introduzione. Il pensiero di Sieyes*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Joseph - Emmanuel Sieyes. Opere e testimonianze politiche. Tomo I. Scritti editi. Volume I*, Milano 1993.

- P. PASSAGLIA, *Il rendimento del bicameralismo: il ruolo delle seconde Camere, in prospettiva comparata, tra forma di stato e forma di governo*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, VI, Pisa 2014.
- F. PASTORE, *Partiti e movimenti politici nel momento elettorale e sotto la vigenza dell'Italicum*, in *dirittifondamentali.it*, 11 maggio 2015.
- W. J. PATZELT, *The Very Federal House: The German Bundesrat*, in S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Cleveland 1999.
- S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Cleveland 1999.
- F. PAU I VALL, *El Senado y el Estado plurinacional. Una reflexión desde Cataluña*, in ID. (a cura di), *El Senado. Cámara de representación territorial*, Madrid 1996.
- J. PÉREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable*, Madrid 2015.
- J. PÉREZ ROYO, *Debate I*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcellona 1996.
- B. PEZZINI, *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, n. 5/1989.
- B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano 1990.
- A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, Presupposti e processo*, Milano 1992.
- A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino 2015.
- H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley 1967.
- G. PITRUZZELLA, *La forma di governo tra ingegneria costituzionale e costituzione in senso materiale*, in AA. VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno AIC Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova 1999.

- G. PITRUZZELLA, *Approfondimenti. Bicameralismo*, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2014.
- F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma 1984.
- A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari 1995.
- PLATONE, *Fedro* (246a-249d), trad. it. di P. PUCCI, in PLATONE, *Opere complete*, Roma-Bari 1985.
- D. PRAINO, *La definizione e il funzionamento della forma di governo nel contesto partitico*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014.
- R. PUNSET BLANCO, *Artículo 69*, in M. E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid 2008.
- S. RAGONE, *El regionalismo italiano en tres etapas*, in G. E. MENDOZA MARTELO, J. A. CEPEDA AMARÍS, L. ESTUPIÑÁN ACHURY (a cura di), *Una mirada a las regiones desde la justicia consitucional*, Bogotá 2013.
- S. RAGONE, “Sustainable Differentiation”: *The Twenty-First Century Challenge to Decentralization (A Comparative Study of Italy and Spain, with Special Attention to Constitutional Case Law)*, in A. LÓPEZ-BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN-EPIFANIO (a cura di), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of territorial Autonomy in Spain*, Berlin-Heidelberg 2013.
- G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico, X edizione*, Bologna 2006.
- M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino 2013.
- P. RIDOLA, *Partiti politici, ad vocem*, in *Enc. Dir. Giuffrè*, XXXII, Milano 1982.

- P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990.
- P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova 1995.
- P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino 2011.
- W. H. RIKER, *The justification of Bicameralism*, in *International Political Science Review*, n. 1/1992.
- G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.
- G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti politici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milano 1991.
- M. ROMANIELLO, *Bicameralism: a concept in search of a theory*, paper presentato in occasione del Convegno *Bicameralism Under Pressure. Constitutional Reform of National Legislature*, tenutosi presso l'Università LUISS Guido Carli, Roma, 2 e 3 maggio 2016.
- S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1945.
- J. F. S. ROSS, *Elections and Electors: Studies in Democratic Representation*, Londra 1955.
- R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.
- E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento, VI*, Pisa 2014.
- E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
- E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967.
- J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, libro I, cap. VI, trad. it. di R. Mondolfo, in P. ROSSI (a cura di), *Opere*, Firenze 1972.

- L. RUBINELLI, *Opposing bicameralism to guarantee the limitation of power: Emmanuel Sieyes and the constitutional debates of the French Revolution*, paper presentato in occasione del Convegno *Bicameralism Under Pressure. Constitutional Reform of National Legislature*, tenutosi presso l'Università LUISS Guido Carli, Roma, 2 e 3 maggio 2016.
- F. RUBIO LLORENTE, *La reforma constitucional del Senado*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcellona 1996, pp. 357 - 363.
- A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.
- A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita a però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017.
- I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006.
- I. RUGGIU, *Il principio di leale collaborazione tra “blindatura” delle competenze e organi di rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007.
- I. RUGGIU, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna 2015.
- J. J. RUIZ RUIZ, *Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado (Comentario a la ponencia del Prof. Eliseo Aja sobre la reforma del Senado)*, in E. AJA, E. ALBERTI ROVIRA, J. J. RUIZ RUIZ, *La Reforma constitucional del Senado*, Madrid 2005, pp. 51 - 68.
- J. J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, Madrid 2008.
- J. J. RUIZ RUIZ, *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal. La consolidación de las comisiones bilaterales en los nuevos Estatutos de autonomía como*

mecanismos de defensa de los intereses territoriales, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008.

- J. J. RUIZ RUIZ, *El quid alius del Senado y la reforma de su composición: reconstruyendo el nexo estructural y funcional de la territorialidad*, in J. GARCÍA ROCA, E. ALBERTI ROVIRA (a cura di), *Treinta años de Constitución*, Valencia 2010.

- M. RUSSELL, *Reforming the House of Lords. Lessons from overseas*, Oxford 2000.

- M. RUSSELL, *What are Second Chambers for?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/2001.

- M. RUSSELL, *The territorial Role of Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2001.

- M. RUSSELL, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *The Political Quarterly*, n. 1/2012.

- E. SÁENZ ROYO, *Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, n. 85/2012.

- G. SARTORI, *Il Parlamento (appunti su una ricerca)*, Firenze 1961.

- G. SARTORI, *Democrazia. Sistemi rappresentativi*, Bologna 1969.

- G. SCACCIA, *La riforma del bicameralismo. Associazione M. T. Cicerone Sora, 12 giugno 2015*, in *Ratio iuris*, n. XXVI/2016.

- A. SCALONE, *La rappresentanza degli interessi nella dottrina dello Stato tedesca del '900 e la riflessione di J. H. Kaiser*, in *unioviedo.es*.

- A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano 1996.

- D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994.

- M. SCUDIERO, *La rappresentanza politica*, in F. BENVENUTI, F. CUOCOLO, M. SCUDIERO (a cura di), *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista (Atti del XXXIII Convegno nazionale di studio - Roma, 3-5 dicembre 1982)*, Milano 1983.
- M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in AA. VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno AIC. Roma, 6-7 Novembre 1998*, Padova 1999.
- M. SCUDIERO, *Prefazione*, in N. MANCINO, *La Costituzione lacerata*, Avellino 2006, p. XIV.
- M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007.
- G. SERGES, *Crisi del bicameralismo e rappresentanza degli interessi regionali. Qualche spunto sulla riforma del Senato*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008.
- F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano 2012.
- F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Milano 2014.
- S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO, *Vent'anni di Costituzione (1993 - 2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna 2015.
- M. SICLARI, *È possibile riformare il Senato della Repubblica?*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova 2008.
- M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico. Seconda edizione*, Torino 2015.
- E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano 1980.
- S. STAIANO, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli 2006.
- S. STAIANO, *Note introduttive*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007.

- S. STAIANO, *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 18/2007.
- S. STAIANO, *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *federalismi.it*, n. 10/2011.
- S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012.
- S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.
- S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, in *confronticostituzionali.eu*, 5 giugno 2014.
- S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014.
- S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *www.italiadecide.it*.
- S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 19/2015.
- S. STAIANO, *I nuovi procedimenti legislativi*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.
- S. STAIANO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016.
- S. STAIANO, *Metodo. Merito. Contesto*, in *federalismi.it*, n. 15/2016.
- S. STAIANO, *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in ID. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino 2016.
- S. STAIANO, *La forma di governo: come cambia l'organizzazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo*, in AA. VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano 2016.

- S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.
- L. STURZO, *Parlamento e parlamentari*, in *La Via*, n. 13/1949.
- A. TESAURO, *Corso di diritto costituzionale*, Napoli 1938.
- A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1951.
- L. TIVELLI, *Le leggi nel guado della Repubblica*, in *ilMulino*, 1999.
- A. TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Scritti politici di Alexis de Toqueville*, Torino 1968.
- S. TOSI, *Correggiamo i vizi della Costituzione materiale*, in *Prospettive nel mondo*, n. 34/1979.
- L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, Torino 2010.
- G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *La regionalización del Estado*, in ID. (a cura di), *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid 1979.
- G. TSEBELIS, *Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, in *British Journal of Political Science*, 1995.
- G. TSEBELIS, *Veto players and Institutional Analysis*, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, n. 4/2000.
- G. TSEBELIS, *Veto players: how political institutions work*, Princeton 2002.
- G. TSEBELIS, J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge 1997.
- S. VASSALLO, *Come le seconde Camere rappresentano i «territori». Le lezioni dell'analisi comparata*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004.
- L. VIOLANTE, *La Costituzione e le riforme*, in AA. VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano 2016.
- L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

- M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, n. 2/1997.
- M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007.
- A. VUOLO, *Formule maggioritarie e test di proporzionalità*, in S. STAIANO, *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014.
- G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005.
- N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano 1991.
- N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2002.